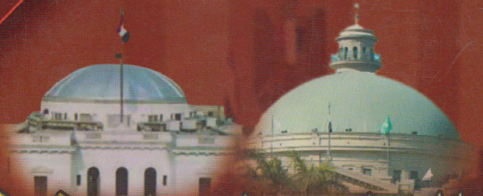


اللجان البرلمانية

"دراسة مقارنة"

الدكتور

عبد الحميد محجوب السقعان محمد

دار النشر

دار النهضة العربية

٣٢ ش عبد الخالق ثروت - القاهرة

١٤٣١هـ - ٢٠١٠م

اللجان البرلمانية

دراسة مقارنة

الدكتور

عبد الحميد محجوب السقعان محمد

الناشر

مكتبة دار النهضة العربية

٣٢ شارع عبد الخالق ثروت - القاهرة

١٤٣١هـ - ٢٠١٠م

الآيات القرآنية

يقول الله تعالى:

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

«وَمِمَّنْ خَلَقْنَا أُمَّةٌ يَهْدُونَ بِالْحَقِّ وَبِهِ يَعْدِلُونَ وَالَّذِينَ كَذَّبُوا بِآيَاتِنَا
سَنَسْتَدْرِجُهُمْ مِنْ حَيْثُ لَا يَعْلَمُونَ وَأُمْلِي لَهُمْ إِنَّ كَيْدِي مَتِينٌ»

سورة الأعراف الآية (١٨١): (١٨٣)

« وَمَا كَانَ الْمُؤْمِنُونَ لِيَنْفِرُوا كَافَّةً فَلَوْلَا نَفَرَ مِنْ كُلِّ فِرْقَةٍ مِنْهُمْ طَائِفَةٌ
لِيَتَفَقَّهُوا فِي الدِّينِ وَلِيُنْذِرُوا قَوْمَهُمْ إِذَا رَجَعُوا إِلَيْهِمْ لَعَلَّهُمْ يَحْذَرُونَ»

سورة التوبة الآية (١٢٢)

«وَلَوْ رَدُّوهُ إِلَى الرَّسُولِ وَإِلَى أُولِي الْأَمْرِ مِنْهُمْ لَعَلِمَهُ الَّذِينَ
يَسْتَنْبِطُونَهُ مِنْهُمْ»

سورة النساء الآية (٨٣)

«وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ»

سورة آل عمران الآية (١٥٩)

« وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ»

سورة الشورى الآية (٣٨)

إهداء

إلى روح أبى الذي توفى.

وإلى أخي الذي وفى.

وإلى أمي التي حملت.

وإلى أمي التي حضنت.

وإلى أسرتي التي تحملت.

وإلى من يعيد لنا الأمجاد التي ولت.

شكر وتقدير

أتقدم بخالص الشكر الجزيل والتقدير لأستاذنا الجليل **الأستاذ الدكتور/ جابر جاد نصار أستاذ القانون العام بكلية الحقوق - جامعة القاهرة** على ما قام به من جهد مشكور وعمل مأجور عند الله- إن شاء الله- فهو الذي منحني من وقته الكثير، ولم يضن علي بنصح أو إرشاد أو تنوير، وكان له الأثر العظيم في إخراج هذا البحث القويم على المستوى اللائق للتقييم.

وأتوجه بالشكر والتقدير **للأستاذ الدكتور/ أنور أحمد رسلان الأستاذ بقسم القانون العام بكلية الحقوق - جامعة القاهرة - وعميد الكلية الأسبق.**

والشكر والتقدير **للأستاذ الدكتور/ صلاح الدين فوزي أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق - جامعة المنصورة.**

سائلاً الله سبحانه وتعالى أن يجزيهم عن العلم خير الجزاء، ويجعل ما بذلوه في ميزان حسناتهم، ولا يفوتني أن أتقدم بخالص الشكر والتقدير والعرفان لكل من ساهم لإخراج هذا البحث إلى النور، والحمد لله رب العالمين.

الباحث

مقدمة:

باسم الله والحمد لله ولا إله إلا الله والله أكبر ولا حول ولا قوة إلا بالله، هذه الكلمات خير ما قيل ويقال في كل زمان ومكان، فهي فاتحة كل خير وتمام كل نعمة، والصلاة والسلام على خير ما يقال عنه ولا يرد خاتم الأنبياء والمرسلين سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم، فهو مرجع لكل خير وفضيلة، ونهى عن كل شر ورذيلة، وأعلى من قدر الأخلاق حتى قال:-" إنما بعثت لأتمم مكارم الأخلاق، وأقربكم منى مجلساً يوم القيامة أحاسنكم أخلاقاً" ومن هذا المنطلق لا يمكن الحديث عن أمر ما من خلال نصوص منصوصة فقط، ولكن من خلال نفوس نفيسة تطبقها، وإلا وصل بنا الأمر إلى ما نحن عليه...!! . وموضوع اللجان البرلمانية من الأهمية بمكان، فالحراك الذي حدث أثناء التعديلات الدستورية الأخيرة، جذب انتباه الرأي العام نحو المجالس النيابية، ومعرفة مدى دور وفاعلية اللجان البرلمانية هذا من جانب، ومن جانب آخر الحاجة الملحة إلى تطوير العمل البرلماني. زد على ذلك أصبح موضوع البرلمان أكثر حضوراً على الساحتين السياسية والفكرية في مصر والبلاد العربية والعالم والحاجة إلى تطوير مجالسها النيابية.

فاللجان البرلمانية دون مبالغة هي الأداة الفعالة في النهوض بالعمل البرلمانى، والآلية الرئيسية التي تستعين بها المجالس النيابية لمباشرة مهامها التشريعية والرقابية، وأحد أهم الأجهزة البرلمانية فى مجلسي الشعب والشورى، فهي سمع وبصر وقلب المجالس النيابية فى العصر الحديث، وخصوصاً بعد تزايد دور السلطة التنفيذية على حساب المجالس النيابية، حتى وصل الأمر إلى إفول دور البرلمان في التشريع والرقابة، والعمل على تحجيم صلاحياته، أو تحييده، أو إفراغه من دوره السياسي، وهذا لا يتفق مع

قواعد النظام الديمقراطي، ففي الدول الديمقراطية أصبح تهميش البرلمان في عملية الحكم هو الاستثناء، ناهيك عن أنه لا يمكن تحقيق ديمقراطية بلا برلمان يمثل المواطنين ويعبر عن مصالحهم وتطلعاتهم، ولا يمكن أن يكون هناك برلمان إلا إذا كان ممثلاً للجماهير- أي بعد انتخابات حرة ونزيهة لا تزوير فيها- وبالتالي يتحقق الهدف المنشود من الديمقراطية، فالبرلمان القوى يخرج لجاناً برلمانية قوية، ويصبح البرلمان بعد ذلك عنصر قوة، وقريناً للديمقراطية الصحيحة.

وتعتبر اللجان البرلمانية العمود الفقري بالنسبة للمجالس النيابية والرحم الذى تستقر فيه الأعمال البرلمانية عموماً، والحبل السري الذي يغذيها بالمعلومات والبيانات والدراسات المستفيضة والمتخصصة، والترمومتر الذي تقاس به المجالس النيابية، فضعف وقوة اللجان البرلمانية مؤشر على ضعف وقوة هذه المجالس في جميع دول العالم. فلا يكاد يكون هناك مجلس نيابي بدونها سواء دائمة أو مؤقتة أو حتى مشتركة لتسيير العمل النيابي. فهي مراكز الأبحاث التى يستعين بها في دراسة وفحص مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، وحاضنة لمقترحات الأعضاء. ودورها الهام لا ينكره إلا جاحد، ففي العمل التشريعي تقترح مشروعات القوانين وتقوم ببحث مقترحات الأعضاء وتفحص بعناية مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، أما دورها الرقابي فهي التي – غالباً – ما يبدأ عندها العمل الرقابي وينتهي إليها، ولها دور فعال في تفعيل الوسائل الرقابية بالمجالس النيابية.

فإذا ذكرت المجالس النيابية ذكرت اللجان البرلمانية، وليس ذلك فحسب، بل وحتى يصبح لها دور يلمسه الجمهور، والتي ما أظن أن يكون هناك مجلس نيابي ليس به لجان برلمانية، فهي روافد نهر البرلمان، وجهاز

هـام لتنقيـة الاقتراحـات ومشروعات القـوانين مـن الشـوائب.و نأمـل مـن هـذه الدراسة أن تجعل اللجان البرلمانيـة محـل نظـر البـاحثين والمتخصصـين عسـى أن تفجر ينابيع اللجان البرلمانية وأهمية دورها في البرلمان، لأنهـا تحتـاج إلـى المزيد من الدراسة المتعمقة في كثير من أعمالها.

خطة البحث والدراسة :-

منطلـق هـذا البحـث صـدر المـادة (١١٠) مـن الدسـتور الحـالي والتـي تقرر:- "**يحـال كـل مشـروع قـانون إلـى إحدى لجـان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه**........." وعجز المـادة (٣٦) من اللائحـة الداخليـة الحاليـة لمجلس الشـعب والتـي تقـرر:-"......**وتعـاون هـذه اللجـان المجلـس فـي ممارسـة اختصاصـاته التشـريعية والرقابيـة**"، ومـن ثـم سـنتناول فـي هـذا البحـث دور اللجـان البرلمانيـة فـي معاونـة المجـالس النيابيـة فـي الاختصـاصـين التشـريعي والرقابي.

للمجالس النيابية وظيفتان أساسيتان وهما:-

الأولى: الوظيفة التشريعية:

وهي أن البرلمان وحده المختص بوضع التشريعات في الدولة وتعديلها أو إلغائها.

الثانية: الوظيفة الرقابية:

وهـي أن البرلمـان باعتبـاره يمثـل الشـعب يملـك حـق مراقبـة ومحاسبة السلطة التنفيذيـة فـي الدولـة وإن كانـت هنـاك وظـائف أخرى للبرلمـان[1] ومن أهمها الوظيفة المـالية،والتي من أجلهـا أنشئ البرلمـان. وبحثنـا يدور فـي إطـار

(١) راجع: المادة (٨٦) من الدستور الحالي ١٩٧١م.

دراسة تحليلية مقارنة في مجالي التشريع والرقابة للمجالس النيابية ودور اللجان فيها، فاللجان هي التي تبحث وتناقش ما يعرض عليها من الناحية التشريعية، وتعاونه وعيون البرلمان من الناحية الرقابية، زد على ذلك أنها تعاونه في الأمر كله دقه وجله.ونقسم هذا البحث إلى:-

باب تمهيدي: التطور التاريخي للجان البرلمانية فى القانون المقارن

الفصل الأول : التطور التاريخي للجان البرلمانية فى فرنسا وأمريكا .

المبحث الأول : التطور التاريخي للجان البرلمانية فى فرنسا .

المبحث الثاني : التطور التاريخي للجان البرلمانية في أمريكا .

المبحث الثالث : التطور التاريخي للجان البرلمانية في مصر.

الفصل الثاني :ماهية اللجان البرلمانية وأهميتها وأنواعها

المبحث الأول : ماهية اللجان البرلمانية وأهميتها.

المبحث الثاني : أنواع اللجان البرلمانية.

القسم الأول

اللجان البرلمانية ودورها في العمل التشريعي

الباب الأول: دور اللجان البرلمانية فى ممارسة المجالس النيابية لاختصاصها التشريعي

الفصل الأول : دور اللجان البرلمانية فى العمل التشريعي في القانون المقارن.

المبحث الأول : الدور التشريعي للجان البرلمانية في فرنسا.

المبحث الثاني : الدور التشريعي للجان البرلمانية في أمريكا .

الفصل الثاني : دور اللجان البرلمانية بين أجهزة المجالس النيابية في مصر.

المبحث الأول : النصوص الحاكمة لعمل اللجان البرلمانية في مصر .

الباب التمهيدى

باب تمهيدى

التطور التاريخي للجان البرلمانية في القانون المقارن

تمهيد وتقسيم:-

نتعرض في هذا الباب إلى التطور التاريخي للجان البرلمانية في المجالس النيابية في النظام البرلماني ممثلاً في فرنسا، وفى النظام الرئاسي ممثلاً في أمريكا، ثم نردف بالتطور التاريخي في مصر، ونعرف فيه اللجان البرلمانية وأهميتها وأنواعها.

ونقسم هذا الباب إلى فصلين:-

الفصل الأول: التطور التاريخي للجان البرلمانية في فرنسا وأمريكا.

الفصل الثاني: ماهية اللجان البرلمانية وأهميتها وأنواعها.

الفصل الأول

التطور التاريخي للجان البرلمانية في فرنسا وأمريكا

تمهيد وتقسيم:-

في هذا الفصل نتطرق للتطور التاريخي في كل من فرنسا وأمريكا وإنجلترا ومصر؛ لمعرفة مدى أهمية دور اللجان البرلمانية في المجالس النيابية.ففي فرنسا ارتبطت اللجان البرلمانية منذ نشأتها مع نظام حكومة الجمعية النيابية ، بذكرى الدكتاتورية والإرهاب فقد عهد إليها التنفيذ لاستحالة قيام المجلس بذلك، ولكن أصبحت الآن هي التي تدير دولاب الأعمال البرلمانية في فرنسا. وفى أمريكا تعتبر اللجان البرلمانية أقوى لجان برلمانية في العالم نظراً لقيادتها بقوة الكونجرس الأمريكي في مواجهة السلطة التنفيذية، ثم نتحدث عن اللجان البرلمانية في مصر قبل الثورة والتي كانت تعرف "بالأقلام" فكانت مقيدة لعدم الاستقلالية، وأما اللجان البرلمانية بعد الثورة فهي متأرجحة بين الضعف والفاعلية نظراً لسيطرة السلطة التنفيذية عليها.

ونقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث:-

مبحث أول : التطور التاريخي للجان البرلمانية في فرنسا.

مبحث ثانٍ : التطور التاريخي للجان البرلمانية في أمريكا.

مبحث ثالث : التطور التاريخي للجان البرلمانية في مصر.

المبحث الأول

التطور التاريخي للجان البرلمانية فى فرنسا

ونقسم هذا المبحث إلى مطلبين:-

المطلب الأول: نبذة تاريخية عن اللجان البرلمانية في فرنسا.

المطلب الثاني: أنواع اللجان البرلمانية في فرنسا.

المطلب الأول

نبذة تاريخية عن اللجان البرلمانية في فرنسا

إذا كان تأثير فلسفة «روسو» على الثورة الأمريكية تأثيراً غير مباشر، فإنها كانت ذات تأثير مباشر على الثورة الفرنسية [1]، فحكومة فرنسا الملكية بعد ما أفلست وخوت خزائنها في ١٧٨٩م، لجأت إلى دعوة البرلمان Le parlement والذي لم يدع إلى الانعقاد منذ سنة ١٦١٤م، سعياً إلى كسب موافقته على فرض ضرائب جديدة، وحشد تحت قبة البرلمان كل من آمنوا بآراء «روسو» وتعاليمه، فاستقر هذا الحشد على قيام الجمعية الوطنية، ووقعت وثيقة إعلان حقوق الإنسان والمواطن، وكان من مبادئ هذه الثورة أن "الناس ولدوا أحراراً ومتساوين في الحقوق"، وأن هدف كل مجتمع سياسي هو صيانة حقوق الإنسان صيانة عملية، وقررت بأن القانون هو" التعبير عن الإرادة العامة" والسيادة مصدرها الشعب وحده، وللشعب الحق الخالد فى تغيير دستوره، وبقيام النظام البرلماني ١٨٧٥م واستقرار المسئولية السياسية، ظهرت الديمقراطية واللجان البرلمانية في فرنسا.

(١) د. محمد عبد الله العربي - دراسات في النظم الدستورية المعاصرة – مطبعة يوسف- ص ٤٦.

الفرع الأول

ظهور اللجان البرلمانية في فرنسا

ظهرت اللجان البرلمانية منذ الأيام الأولى للثورة الفرنسية(1)، حيث قامت الجمعية التاسعة بإنشاء أربع لجان فى ١٩ من يونيه عام ١٧٨٩م، وتميزت لجان مجالس الثورة بالتخصص وشبه الدوام وتدخلها المستمر فى اختصاصات السلطة التنفيذية، وارتبطت فكرة اللجان المتخصصة أو الدائمة لمدة طويلة بذكرى الدكتاتورية والإرهاب ونظام حكومة الجمعية النيابية Gouvernment de L'assembleé. فقد عهد إليها بالتنفيذ لاستحالة قيام المجلس بذلك، فهى تكونت من عدد قليل من الأفراد. ومن هذه اللجان لجنة الأمن العام Comitié arête générale ولجنة السلام العام Comité de la générale وكانت تمارس التنفيذ كمندوبة عنه (2).

---

(١) وبتتبع تطور الدساتير الفرنسية نجد أن دستور سبتمبر سنة ١٧٩١م قام على أساس الفصل المطلق بين السلطات، وكانت الجمعية الوطنية تتولى السلطة التشريعية بمفردها، وتجتمع بصفة دائمة، ولم يدم هذا الدستور طويلاً، حيث انتهى العمل به فى ١٠من أغسطس سنة ١٧٩٢م، ثم دستور ٢٣ من أغسطس سنة ١٧٩٥م، ودستور ديسمبر سنة ١٧٩٩م، أما دستور سنة ١٨١٤م فقد أعاد للسلطة التشريعية وضعها، وجعل لها الصدارة فى مواجهة السلطة التنفيذية، ثم دستور ١٤ من أغسطس ١٨٣٠م، ودستور ٤ من نوفمبر سنة ١٨٤٨م قام على التوازن بين السلطات ليس عن طريق التعاون الفنى ولكن بالفصل والاستقلال ......ثم اتجه النظام نحو البرلمانية والنظام المؤقت من (١٨٧٠، ١٨٧٥) والمسمى بالحكومة المؤقتة للدفاع الوطني، والتي شكلت بعد إعلان الجمهورية فى ٤ من ديسمبر ١٨٧٠، أما دستور سنة ١٨٧٥م فهذا الدستور أقام نظاماً برلمانياً حقيقاً، وتمثلت السلطة التشريعية فى المجلسين (النواب – والشيوخ)، وأصبح للبرلمان حق توجيه الأسئلة والاستجوابات، وتقرير المسئولية الوزارية، ودستور سنة ١٩٤٦م لم يختلف كثيراً عن سابقه وكانت معظم الوزارات الفرنسية ائتلافية نتيجة تعدد الأحزاب داخل البرلمان.

(٢) د. السيد صبرى - مبادئ القانون الدستوري – مطبعة النصر- ١٩٤٠م - ص ١٧٤.

وبسبب الممارسات الخاطئة من بعض رجال الثورة الفرنسية، جعلت النظم المتعاقبة خلال القرن التاسع عشر لا تأخذ بهذا النوع من اللجان، وفضلت عليها اللجان الخاصة والمؤقتة، واعتقد البعض [١] أن استدامة اللجان هي التي سمحت لها بمباشرة اختصاصات السلطة التنفيذية [٢].

رغم ذلك فاللجان الدائمة ظهرت مرة أخرى عندما زاد عدد المشروعات والاقتراحات بالقوانين المعروضة على البرلمان، وظهور التضخم التشريعي ليس في فرنسا فقط، ولكن في إنجلترا أيضاً، و تلاشت فكرة ارتباط اللجان الدائمة فى النظام الثوري عندما أصبح النظام ديمقراطياً، وظهرت جهود عديدة من أجل إنشاء لجان دائمة فى كل من مجلسي البرلمان، وعهد إليها ليس فقط دراسة وبحث مشروعات القوانين، ولكن جميع الموضوعات والمسائل المرتبطة بهاولقد لاقت هذه المحاولات نجاحاً في عام ١٩٠٢م بمجلس النواب [٣]، وفى عام ١٩١١م بمجلس الشيوخ [٤].

الفرع الثاني

اختيار اللجان البرلمانية في فرنسا

لم يكن اختيار اللجان البرلمانية في فرنسا خالياً من العيوب، فكان يتم

---

(١) - Gode chot (J): les constitutionni de le francé sous lareve lution et l'Empir 1951 p 41.

-Live (H) l'action executive exeree par les comites des assemblées evolution Paris these Aixen francé 1908.

(٢) ويلاحظ أن بعض النصوص الدستورية الفرنسية، قد نصت صراحة بإنشاء لجان دائمة مثال ذلك نص المادة (٦٧) من دستور السنة الثالثة للثورة.

(٣) قرار مجلس النواب الصادر فى ١٧ من نوفمبر سنة ١٩٠٢م الجريدة الرسمية- المناقشات البرلمانية - ص ٢٦١٨.

(٤) قرار مجلس الشيوخ الصادر فى ١٧ من ديسمبر سنة ١٩١١م الجريدة الرسمية- المناقشات البزلمانية- ص ١٢٠٤.

انتخاب أعضاء اللجان عن طريق المكاتب البرلمانية، والتي كانت تؤلف بالقرعة،ومن ثم كانت عضوية اللجان متوقفة على المصادفة وحدها، وكانت هناك جهود جدية لتشكيل اللجان بواسطة المجموعات السياسية، من أجل ضمان تمثيل الأقلية، ونجحت هذه الجهود في عام ١٩١٠م في مجلس النواب[١] في عام ١٩٢١م بمجلس الشيوخ [٢]. ومنذ ذلك الوقت اتخذت اللجان شكلها النهائي في ظل الجمهورية الثالثة واستمر الأخذ بأسلوب اللجان المتخصصة في ظل الجمهورية الرابعة،

ظهر عنصر جديد ألا وهو إضفاء الحصانة الدستورية على لجان الجمعية الوطنية إذ نصت المادة (١٥) من دستور الجمهورية الرابعة - الصادر في ٢٧ من أكتوبر عام ١٩٤٦م - أن « تدرس الجمعية الوطنية المشاريع والاقتراحات بالقوانين المعروضة عليها في لجان تقوم بتحديد عددها وتشكيلها واختصاصاتها» ولم تمتد الحماية الدستورية إلى لجان مجلس الجمهورية، لعل ذلك يرجع للمكانة المتواضعة لهذا المجلس بالمقارنة بالجمعية الوطنية، والدستور لم يقرر إلا المبدأ العام المتمثل في إنشاء لجان برلمانية بالجمعية الوطنية، وأوكلت اللائحة الداخلية لبيان طبيعة واختصاصات هذه اللجان، لكل من مجلسي البرلمان، وللتعليمات الصادرة من مكاتبهما، ولبعض النصوص التشريعية المتعلقة بلجان برلمانية معينة.

---

(١) قرار مجلس النواب الصادر في أول يونيو سنة ١٩١٥م الجريدة الرسمية - المناقشات البرلمانية- ص ٢٣١٩.

(٢) قرار مجلس الشيوخ الصادر في ١٨ من يناير سنة ١٩٢١م الجريدة الرسمية- المناقشات البرلمانية - ص ٢١. انظر: د. عمرو أحمد حسبو- اللجان البرلمانية- دراسة مقارنة- مجلة روح القوانين - كلية الحقوق جامعة طنطا - العدد العاشر ١٩٩٤م- ص ٢٥.

وتعتبر نشأة الأحزاب داخل المجلس التشريعي الفرنسي عام ١٧٨٩م أفضل مثال على ارتباط الأحزاب في نشأتها بظهور اللجان البرلمانية، والهيئات الانتخابية [١]. واللجان البرلمانية في ظل دستور سنة ١٩٥٨م- والنظام البرلماني فيه ظاهر- إذ يتكون البرلمان فيه من مجلسين هما (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) ورغم ذلك فقد قلب الدستور- سالف الذكر- القاعدة فالأصل أن البرلمان يباشر مهمة التشريع والحكومة تباشر مهمة التنفيذ، ولكن تم توزيع الوظيفة التشريعية بين البرلمان والحكومة، وأصبحت السلطة التنفيذية صاحبة الولاية العامة في مجال التشريع، وغالباً ما تتدخل في جدول الأعمال[٢]، الأمر الذي أدى إلى تناقص دور الرقابة البرلمانية

---

(١) كما أن الرشوة لعبت دوراً أساسياً في نشأة اللجان أو الكتل البرلمانية، فكان الوزراء الإنجليز يقومون بشراء أصوات النواب ، وكان ذلك الأمر يتم بصورة شبه رسمية، فقد كان يوجد في مجلس العموم بالذات شباك يأتي إليه البرلمانيون لقبض ثمن أصواتهم.
انظر: موريس ديفراجيه – الأحزاب السياسية المترجم إلى اللغة العربية - عن الطبعة السادسة الفرنسية الصادر في سنة ١٩٦٩م بيروت دار الهنا سنة ١٩٨٠م - ص٧: ٩.

(٢) يجتمع البرلمان الفرنسي بقوة القانون في دورتين عاديتين في السنة، وجدول الأعمال في البرلمان هو الذي يحدد عمله في الجلسة المحددة، ويجب التمييز بين جدول الأعمال بالأسبقية "الأصلي" وجدول الأعمال التكميلي فالأول: يتضمن مشروعات القوانين والاقتراحات بقوانين من الحكومة المحددة بواسطتها، وجدول الأعمال هناك مفروض على المجلس، ولم يسبق له تقريره، وتملك الحكومة من خلاله كل الوسائل لبدء تنفيذ برنامجها، والثاني: جدول الأعمال التكميلي: فهو مقرر بواسطة مؤتمر الرؤساء ثم المجلس، كما أن الاقتراحات المسجلة به ثانية من رؤساء المجموعات واللجان، ووفقا لنص المادة (٤٨) من الدستور الفرنسي سنة ١٩٥٨م فإن" جدول أعمال المجلسين يتضمن بالأسبقية وفقا للنظام الذي تحدده الحكومة مناقشة مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة والاقتراحات بقانون المقبولة منها"

- والدورة البرلمانية: هي الفترة الزمنية من السنة التي يجتمع خلالها، وهي نظام نقلته فرنسا عن إنجلترا سنة ١٨١٤م، وهذا النظام يسمح للحكومة بتجنب الرقابة البرلمانية المستمرة، حيث يعقد البرلمان فترة وجيزة من السنة. راجع: د. مدحت أحمد يوسف=

المنشودة(1)، وتقليص لدور وعمل اللجان البرلمانية، ورغم ذلك تعتبر اللجان البرلمانية في فرنسا منذ نشأتها الأداة الكبرى في إدارة دولاب الأعمال البرلمانية وخصوصاً في الرقابة البرلمانية(2).

المطلب الثاني
أنواع اللجان البرلمانية في فرنسا

يوجد بالبرلمان الفرنسي لجان دائمة، ولكن قليلة العدد فهناك ست لجان بكل مجلس، بدلاً من تسع عشرة، فضلاً عن ذلك اعتبر أن اللجان الخاصة هى الأصل العام، واللجوء إلى اللجان الدائمة هي الاستثناء (3).

=وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة فى النظام البرلماني- دار النهضة العربية سنة ١٩٩٨م- ص ١٥ وما بعدها.

(١) -AMR.A HASSBo : les rapporrnts entre le pouvoir exéutif et pouvoir legislative en France et en Egypte thése clermont F. 1989, p 377.

(٢) وبتتبع اللجان البرلمانية وسلطاتها الرقابية، ففي الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٨٧٥م لم تقرر نصوصه جواز قيام لجان تحقيق يكون لها الاختصاص القضائى، ومع ذلك فقد جرى العمل على الاعتراف بهذا الحق لمجلسى النواب والشيوخ على السواء، استناداً إلى أن الدستور قرر مسئولية الوزارة أمام المجلسين، وتمكن المجلسان من استعمال وسائل الرقابة على الوزارة، ولتحريك مسئوليتها لابد من تزويده بالوسائل اللازمة لتثبيته بالوقائع التى ينوى محاسبة الوزارة عنها، ومن هذه الوسائل كانت لجان التحقيق، وصدر قانون سنة ١٩١٤م وسجل حق كل من المجلسين فى إجراء التحقيق البرلماني، أما دستور سنة ١٩٤٦م فقد صمت أيضا عن النص على حق البرلمان فى تشكيل لجان التحقيق، ولكن هذا الحق بالرغم من سكوت الدستور عنه،ظل معترفاً به للمجلسين . راجع: د. مصطفى كامل – شرح القانون الدستوري- المبادئ العامة للدستور المصري- الطبعة الأولى ١٩٥٠م- ص ٢٤٠، د. محمد عبد الله العربي – دراسات فى النظم السياسية المعاصرة- المرجع السابق- ص ٣٢٢.

(٣) لمزيد من التفاصيل راجع:

– Gicque (I) : essai sar la politique de la cinquieme republique Paris I.G D .J ze edition 1977 pz 17. =

الفرع الأول

اللجان النوعية في الجمعية الوطنية

فى ظل الجمهورية الرابعة كانت هناك ثلاثة أنواع من اللجان وهى [1]:-

١- اللجان الكبيرة الدائمة: وهى التى تختص بدراسة جميع ما يعرض على المجلس، من المسائل المتعلقة بشئون قطاع نشاط معين أو وزارة معينة.

٢- اللجان الخاصة أو المؤقتة: وهى التى يشكلها المجلس لمهمة خاصة أو لمدة محدودة، وينتهي أجلها بانتهاء مهمتها أو مدتها أو بقرار من المجلس، وإن كانت هذه اللجان نادرة الإنشاء، فلم تشكل لجان خاصة إلا من أجل التحقيق فى موضوع معين.

٣- اللجان التى تتشابه فى تنظيمها مع اللجان الكبيرة والدائمة: وهى لا تختص بفحص النصوص التشريعية، ومثال هذه اللجان لجنة الحسابات، بكل من مجلسي البرلمان، ولجنة الحصانات البرلمانية بالجمعية الوطنية، وتعتبر اللجان الدائمة أهم الأنواع في هذه اللجان، وكان عددها تسع عشرة لجنة بكل من مجلسى البرلمان، وعلى الرغم من أن اللائحة كانت تطلق عليها تسمية اللجان العامة، وكان لكل لجنة اسم محدد حسب تخصصها، والذي يقابل عادة فحص مسائل خاصة لوزارة معينة أو أكثر، وبصفة استثنائية دراسة موضوعات متعلقة بالإدارة أو بإدارة مصلحة محددة.وأطلقت اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية على اللجان الدائمة بها الأسماء الآتية:-

---

= - Avril (p) : le regime politique de la ve republique Paris I.G .D .J .4 edition 1979 . p45 etes0.

-TRNKA (m) : les Commissions mixetes paritaires R.D.P 1963 p 177 1967 P. 739.

(١) د. عمرو حسبو- اللجان البرلمانية....- المرجع السابق - ص ٢٢.

أ- لجنة الشئون الثقافية والعائلية والاجتماعية.

ب-لجنة الشئون الخارجية.

ج- لجنة الإنتاج والتجارة.

د- لجنة الأموال والاقتصاد العام والخطة.

ه- لجنة الدفاع القومي والقوات المسلحة.

و- لجنة القوانين الدستورية والتشريع والإدارة العامة للجمهورية.

الفرع الثاني
اللجان الخاصة في الجمعية الوطنية

بجانب هذه اللجان المتخصصة أو الدائمة، اللجان الخاصة أو المؤقتة يوجد أنواع أخرى للجان قائمة -حالياً- بالجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ الفرنسي وهي:-

أولاً: لجان التحقيق والرقابة:

بموجب القانون الأساسي الصادر في ١٧ من نوفمبر سنة ١٩٥٨م، يجوز لكل مجلس إنشاء لجنة خاصة للتحقيق أو للرقابة بناء على طلب من إحدى اللجان الدائمة، يلاحظ أنه لا يجوز إنشاء لجان للتحقيق في حالة قيام السلطة القضائية بإجراء تحقيقات في ذات الموضوع، احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات- كما سنرى -[1] وتعتبر لجان التحقيق والرقابة لجاناً مؤقتة، لأنها لا تستطيع أن تستمر في أعمالها أكثر من ستة أشهر، ومن تاريخ إنشائها ولا يمكن إنشاؤها مرة أخرى قبل سنة لمباشرة ذات الموضوع، وعدد

---

(١) - DESANDRE (Jacques): Les Commissions parlementaires d,enquete ou de controle en droit Francaise N.E.D les constitutionnl Francaise Nos 4262-4263-4264- 1976.

أعضائها ثلاثون عضواً على الأكثر يتم اختيارهم بنظام الانتخاب بالأغلبية.

ثانياً: اللجان المشتركة والمتعادلة العضوية:

وهذه اللجان تضم سبعة من أعضاء الجمعية الوطنية، وسبعة من أعضاء مجلس الشيوخ، مختارين من مجالسهم من أجل التوصل إلى اتفاق حول نصوص مشروع أو اقتراح لقانون معروض على البرلمان [1].

ثالثاً: لجنة الحسابات:

وهى لجنة مكلفة بمراجعة وتصفية الحسابات الخاصة بميزانية كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، وتتكون من خمسة عشر عضواً بالجمعية الوطنية ومن عشرة أعضاء فى مجلس الشيوخ ويتم تشكيلها عن طريق التمثيل النسبى للمجموعات السياسية.

رابعاً: لجنة الحصانات البرلمانية:

وهى لجنة مختصة برفع الحصانة البرلمانية عن الأعضاء، في حالة توجيه اتهامات إليهم بمعرفة السلطة القضائية، وتتكون من خمسة عشر عضواً بالجمعية الوطنية، وثلاثين عضواً بمجلس الشيوخ.

---

(١) تنص المادة (٤٥) من دستور سنة ١٩٥٨م أنه «يجوز للوزير الأول أن يطلب من البرلمان، إنشاء لجنة مشتركة مكلفه بالتوصل إلى اتفاق بين كل من مجلسى البرلمان حول نصوص مشروع أو اقتراح بقانون، وذلك من أجل وضع نهاية لفحص هذه النصوص بالنتائج من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ».

المبحث الثاني

التطور التاريخي للجان البرلمانية في أمريكا

ونقسم هذا المبحث إلى مطلبين:-

المطلب الأول: نبذة تاريخية عن اللجان البرلمانية في أمريكا.

المطلب الثاني: أنواع اللجان البرلمانية في أمريكا وإنجلترا.

المطلب الأول

نبذة تاريخية عن اللجان البرلمانية في أمريكا

يقوم النظام في الولايات المتحدة الأمريكية من الناحية النظرية على أساس فكرة توازن القوة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وفكرة الكوابح التي تضمن الحفاظ على هذا التوازن [(1)]، ويرى بعض الكتاب [(2)] أن النظام الأمريكي وعلاقة السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية فيه، هما فرعان من نشاط حزب رئاسي يمثل السلطة، وإن كان يقال:- إن الفصل بين السلطات يستوجب أن يكون هناك نوع من المساواة Equality بين السلطات [(3)]،ولكن - من وجهة نظري- الواقع العملي نادراً ما يرينا هذا

---

(١) د. جابر عوض – الاحتكام إلى الشعب كاستراتيجية رئاسية، وأثره على التوازن بين مؤسستي الكونجرس والرئاسة في النظام الأمريكي – مجلة النهضة – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – العدد الثالث – أبريل ٢٠٠٠م- ص ٢٣.

(٢) -G.Burdea traite : de science politique et les régimes politiques LGP 1952. p.138.

(٣) منذ الثورة الأمريكية وحرب الاستقلال (١٧٧٥م-١٧٨٣م)، والتغيرات الديمقراطية التي صاحبتها، ووضع دستور ١٧٨١م وترجم إلى الفرنسية، الأمر الذي كان له أثر إبان الثورة الفرنسية، واستهلال الدستور الأمريكي نصوصه بما سماه إعلان الاستقلال (Declaration of independence)، وجاء في ديباجته «إن البشر خلقوا متساوين،=

التوازن، فتارة تتغلب السلطة التشريعية، وتارة أخرى تتغلب السلطة التنفيذية والعكس، فالسلطة لا توزع فقط بنص الدستور المكتوب، بل أيضاً بحكم العادة والممارسة العملية، فقد يقدمان واقعاً يختلف - فى بعض الأحيان- عن الدستور المكتوب وهناك فرق ما بين السلطة الممنوحة بحكم الدستور، وتلك التي تتم ممارستها في الواقع. ويعبر الكتاب- أحياناً - عن النظام الرئاسي، بتعبير الفصل الكامل بين السلطات [١] Systéme de séparation compléte entre les pouvoirs وهذا المبدأ ليس وليد العصر وإنما وجد منذ العصر الإغريقي، ونادى به الفيلسوف اليونانى "أرسطو"، ثم أخذ به "لوك" في تصوره عن العقد الاجتماعى، وجاء من بعده "مونتسكيو" (Montesquieu)، ليطور هذا المبدأ فى مؤلفه الشهير "روح القوانين"،

الفرع الأول

اللجان البرلمانية في النظام الرئاسي

يعرف النظام الرئاسي بأنه النظام الذي يقرر فيه للرئيس الرجحان في

= وإن الخالق قد منحهم حقوقاً ليست محلاً للتنازل عنها، وإنه لتأمين هذه الحقوق أقام الناس حكومات تستمد سلطاتها المشروعة من رضا المحكومين، وإنه إذا اتخذت أية حكومة وضعا من شأنه أن يهدد أو يهدم هذه الأهداف فإنه من حق الشعب أن يقر هذه أو يلغيها، وأن يقيم حكومة جديدة تؤسس دائماً على هذه المبادئ، وينظم اختصاصاتها على الوجه الأقرب إلى تحقيق أمن الشعب وكفالة سعادته" انظر: د.محمد عبد الله العربي – دراسات فى النظم الدستورية المعاصرة – المرجع السابق- ص٤٦ .

- ويقول "فيكتور هوجو" فى تعريف عام " للبرلمانية " :- هي ضمان المواطنين، وحرية النقاش، وحرية الصحافة، والحرية الفردية، ورقابة الضريبة، وحق معرفة ما يتم بالنسبة لنقودك، ومتانة الانتماء، وحرية العقيدة، وحرية الشعائر الدينية، وأمن كل فرد، وضمانة ضد التحكم، وهيبة الدولة، والحركة والحياة "

-Pti lauvaux : le parlementaires paris pafléreed 1987 p.3

(١) -Austion Ranney: governning an introduction to political science prentice hall internatonal INC 1996. p.232.

كفة ميزان السلطة [1]. وفلسفة الفصل بين السلطات تقوم على أن السلطة توقف السلطة (Le pouvoir arrête le pouvoir). ويطلق الفقه الأمريكي على ذلك (Checks and balances) المراجعة والتوازن إذ أنه بدون الرقابة الدستورية لكل سلطة على السلطات الأخرى، لا يمكن المحافظة على القدر من الفصل بين السلطات، والذي يتطلبه هذا المبدأ كضمانة للحكومة الحرة، ومن أهم وسائل البرلمان في المراقبة اللجان البرلمانية- كما سنرى- إن شاء الله.

ويذهب الفقه الدستوري [2] في مجموعه إلى القول بأن أمريكا هي مهد

---

(١) انظر: د. محمد محمد بدران – النظم السياسية المعاصرة دراسة تحليلية مقارنة – دار النهضة العربية ١٩٩٩م – ص٣٧٠.

-Willian cohen: jonathan D.Varat. constitutionnel law cases and matieral ninth edition westbary New -York Foundation press 1993..p. 926.

انظر: د. مريد أحمد عبد الرحمن – التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية – دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه- كلية الحقوق – جامعة القاهرة ٢٠٠٤م– ص٢٩٩.

(٢) ومن الفقه الأجنبى على سبيل المثال:-

- Philip laundy:Les parlenents dans le monde contemprain editions payat louvssanne 1989 p. 15, 16.
- Pierre pactet : institutions politiques et droit constitutionnel 130 édition paris 1999 p. 151.
- Philipé Ardant: institutions politique et droit constitutionnel 2e edition L.G.D.J Paris 1990. p. 92.
- Olivier puhanel: Droit constitutionnel et politique Paris 1999 p. 461.
- Jacques blane et jean marc viriwux grandes régimes politiques etranger paris 1988 p. 6.

ومن الفقه العربى انظر:

د. سليمان الطماوى – السلطات الثلاثة فى الدساتير المعاصرة وفى الفكر الإسلامى- دار الفكر العربى ١٩٧٩م- ص٤٧٣، د. عبد الحميد متولي – القانون الدستورى والأنظمة السياسية – دار المعارف بالإسكندرية – الطبعة السادسة ١٩٨٩م- =

النظام الرئاسي والمثال البارز له، ومنها انتشر في العديد من الدول الأخرى.

الفرع الثاني
اللجان البرلمانية في الكونجرس الأمريكي

الكونجرس [1] Congress هو جهاز السلطة التشريعية، وجهاز الحرية، وفى فترات قوته وقوة لجانه، كان يسمى "بالحكومة الكونجرسية" Congressional government ، ناهيك عن أن الكونجرس واللجان

= ص ٢٦٧، د. مصطفى أبو زيد فهمي - النظرية العامة للدولة – منشأة المعارف بالإسكندرية – الطبعة الأولى – ١٩٨٥م – ص٢١٣، د. محمد أنس قاسم جعفر – الوسيط في القانون العام – الجزء الأول – دار النهضة العربية ١٩٩٥م – ص١٣٩، د. سعد عصفور – المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية – منشأة المعارف بالإسكندرية – ١٩٨٠م – ص٢١٣، د. سعيد السيد على- حقيقة الفصل بين السلطات فى النظام السياسي الدستوري فى الولايات المتحدة الأمريكية – رسالة دكتوراه – حقوق القاهرة – ١٩٩٩م – ص١٤٥ وما بعدها.

(١) منذ إعلان الحقوق Bill of rights الصادر في "فرجينيا" يونيو ١٧٧٦م، والذي نص على مجموعة الحقوق الطبيعية للإنسان، وكان هدفه النهائى حماية الحقوق والحريات الفردية ضد استبداد السلطة العامة. فنص المادة الأولى من الدستور الأمريكي يقرر على أن كل السلطات التشريعية المنصوص عليها فى هذا القانون يختص بها كونجرس الولايات المتحدة الأمريكية، الأمر الذي يجعل الكونجرس Le congress سلطة متوازنة مع السلطة التنفيذية، وله الحق فى اقتراح القوانين L'iniativede de Lois، والتصديق على الميزانية Le budget، وللكونجرس وهو هيئة التشريع Legislative Branch سلطة في مواجهة السلطة التنفيذية Executive branch (الحكومة).

- والكونجرس اسم يطلق على برلمان الولايات المتحدة الأمريكية، وهو يتكون من مجلسي (مجلس النواب، ومجلس الشيوخ)، وعدد أعضاء مجلس النواب ٤٣٥ عضواً، ونسبة رجال القانون فيه من ٣- ٥، وفي الكونجرس عموماً يحق للمحامى الاحتفاظ بصفته كشريك فى مكتب لممارسة العمل القانونى أثناء العضوية، وأما عدد لجان مجلس النواب ٢٣ لجنة، ومجلس الشيوخ به ١٨ لجنة دائمة، وانعدام المسئولية الوزارية فى الكونجرس، سواء الفردية أم الجماعية، أهم ما يميز النظام الرئاسى عن النظام البرلماني، زد على ذلك عدم جواز الجمع بين عضويته والوزارة.

البرلمانية اسمان مقترنان إذا ذكر أحدهما يذكر الآخر، فنشأة اللجان البرلمانية وتاريخها قديم قدم الكونجرس ذاته، إذ شهد الكونجرس منذ اجتماعه الأول عام ١٧٨٩م، وجوداً لهذه اللجان، ومنشأ هذه اللجان هي اللوائح الداخلية للكونجرس الأمريكي لا نصوص الدستور، وفكرة الفصل الحقيقي بين السلطات مبدأ غائب ومغيب هناك، وذلك للتدخل المستمر من جانب السلطة التنفيذية، فكما ذهب أحد الفقهاء(١) بأن الديمقراطية لا يمكن أن تكون نصوصاً فقط، وإنما الواقع الذى نحيا فيه، ومدى اتفاقه مع هذه النصوص.

وبالفعل تكاد تكون السلطة فى حزبين كبيرين يتبادلان الأدوار، وهما الحزب الديمقراطى Le Parti démocrate، والحزب الجمهوري Le parti répulicain، وإن كانت هناك مجموعات غير متجانسة فى البرلمان الأمريكى لا تلعب دوراً سياسياً حقيقياً، إلا وقت انتخاب رئيسي المجلسين ورؤساء اللجان، الأمر الذي يجعلنا إذا قلنا لا يوجد توازن في الولايات المتحدة الأمريكية، يكون له نصيب في الواقع، فالحالة الواقعية في الولايات المتحدة الأمريكية- وإن كنا نعبر عن حقيقة سياسية لا حقيقة قانونية La Réalité politique et non pas réalité juridique - لا توجد إلا في أذهان من لا يعرف النظام الأمريكي، فالنظام الأمريكي يتأرجح بين الأولوية التشريعية (حكومة الكونجرس)، وبين نظام السلطة الرئاسية.

وإن كان الغالب الآن، وكما يرى البعض (٢) – بحق – سيطرة الحكومة على الكونجرس، بزعم الحرب على الإرهاب، وما تعرف هذه الحكومة بحكومة الرئيس Government of president، وهذه الحكومة

(١) انظر: د. جابر جاد نصار- الفصل بين السلطات أهم من تعديل الدستور- مقال - نهضة مصر – العدد ٧٩٨ – السنة الرابعة – ٨ من نوفمبر ٢٠٠٦م - ص٥.

(٢) د. مريد أحمد – التوازن بين السلطتين............ – المرجع السابق – ص٣٠.

ترعب الشعب، وتعلي من شأن السلطة على الحرية، لإنقاذ البلاد من الطوفان المزعوم (الإرهاب)، وراحت تجوب بمقدرات الشعب الأمريكي، شمالاً وجنوباً، وشرقاً وغرباً، وأصبحت الحرية كلمة بلا معنى داخل بلادها.

المطلب الثاني
أنواع اللجان البرلمانية في أمريكا وإنجلترا

الفرع الأول
أنواع اللجان البرلمانية في أمريكا

توجد بالبرلمان الأمريكي (الكونجرس) أنواع عديدة من اللجان ومن هذه[1] اللجان:-

أولاً: اللجان الدائمة Standing committees

نظراً للكم الهائل من مشروعات القوانين التي تطرح على الكونجرس،

---

(١) لمزيد من التفاصيل بخصوص لجان الكونجرس الأمريكي يراجع:-

- Brown charles : House practice A guide to the rules precedents and procedurest of the house 1996 Ch II (committees) sec 1 p 235 et esq.
- Smith, steven others : the american congress 1980 ch7 pp 2-5.
- Schneider, juiy : the committee system in the u.s congress cus library of congress C..R.S Report no RSZ 794, updated may 2.2003) p. 2 et esq.

انظر: الموقع الرسمي لمجلسي النواب والشيوخ على شبكة الانترنت على:-

-http://www.house.gov/house/committeeww.Shtml

-http://www.senate.gov/pagelay/committees/d.three-sections-with-teasers/com mittees-home-htm.

انظر: د. حسن مصطفى البحري- الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية – رسالة دكتوراه- جامعة عين شمس – ٢٠٠٦م – ص٦٠٠.

وبسبب ما تتسم به العديد من هذه المشروعات من طبيعة فنية، تحتاج للبت فيها إلى خبرة وتخصص، فقد استقر منذ زمن بعيد فكرة تقسيم أعضاء كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ، إلى مجموعات صغيرة تسمى "باللجان الدائمة"، وتختص كل منها ببحث نوعية معينة من الموضوعات التى تحال إليها، من المجلس الذى تتبع له، ومن هذه اللجان: لجنة الميزانية، ولجنة العلاقات الخارجية، واللجنة القضائية، ولجنة الاعتمادات.... الخ. وتعتبر هذه اللجان أجهزة دائمة ومستقرة في حياة المجلس، وتختص بدراسة شئون قطاع أو نشاط معين، وتستمر اللجان الدائمة فى عملها طوال مدة الفصل التشريعي للكونجرس(وهى سنتان بالنسبة لمجلس النواب، وست سنوات لمجلس الشيوخ)[1]، ويبلغ عدد اللجان الدائمة في الكونجرس الأمريكى رقم ١٠٩ (٢٠٠٥م- ٢٠٠٧م) عشرين لجنة دائمة في مجلس النواب وهى:-

١- لجنة الاعتماداتAppropriations (تخصيص الأموال في ميزانية الحكومة) ٢- لجنة الزراعة ٣- لجنة القوات المسلحة ٤- لجنة الميزانية ٥- لجنة التعليم والقوى العاملة ٦- لجنة الطاقة والتجارة ٧- لجنة الخدمات المالية ٨- لجنة الإصلاح الحكومي ٩- لجنة الأمن الداخلي ١٠- لجنة إدارة مجلس النواب ١١- لجنة العلاقات الخارجية ١٢- لجنة الموارد المالية ١٣- لجنة القواعد ١٤- لجنة العلم (المعارف) ١٥- اللجنة القضائية ١٦- لجنة الأعمال الصغيرة ١٧- لجنة معايير التصرف الحكومي ١٨- لجنة النقل والبناء التحتى ١٩- لجنة شئون المحاربين القدماء ٢٠- لجنة الطرق والوسائل Ways and means(وهى لجنة ذات طابع مالي تهتم بجمع إيرادات الدولة)•

---

(١) د. عمرو أحمد حسبو – اللجان البرلمانية..............:– المرجع السابق – ص٢٢.

وست عشرة لجنة دائمة في مجلس الشيوخ[1] وهى:-

١- لجنة الزراعة والتغذية والخراج ٢- لجنة القوات المسلحة ٣- لجنة الميزانية ٤- لجنة العلاقات الخارجية ٥- لجنة الاعتمادات ٦- لجنة الأعمال المصرفية والإسكان والشئون الحضرية ٧- لجنة التجارة والنقل والمواصلات ٨- لجنة الطاقة والموارد الطبيعية ٩- لجنة البيئة والأشغال العامة ١٠- لجنة الصحة والتربية والعمل والمعاشات التقاعدية ١١- لجنة الأمن الداخلي والشئون الحكومية ١٢- اللجنة القضائية ١٣- لجنة القواعد والإدارة ١٤- لجنة الأعمال الصغيرة والعمل الحر ١٥- لجنة المالية ١٦- لجنة شئون المحاربين القدماء.

ويوجد تقريباً تقابل بين تخصيص كل لجنة ونشاط حكومي معين،وكل لجنة من هذه اللجان تضم مابين عشرين إلى ثلاثين عضواً(وعلى سبيل التحديد من تسعة إلى خمسين عضواً في مجلس النواب، ومن سبعة إلى سبعة وعشرين بمجلس الشيوخ) ويتم تشكيل هذه اللجان في بداية كل كونجرس جديد[2]، وذلك عن طريق قيام كل مجلس من مجلسى الكونجرس، بانتخاب أعضاء اللجان المتفرعة عنه.

ثانياً: اللجان الخاصة أو المختارة Special or selected committees

وهى لجان تشكل بواسطة أى من المجلسين لمناقشة أو معالجة بعض المسائل غير المتجددة بطبيعتها، أو التي لا تخضع بوضوح لاختصاص لجنة بعينها، كما قد تنشأ لإجراء تحقيقات معينة، أو لمناقشة حدث مهم طرأ على

---

(١) د. حسن مصطفى البحرى – الرقابة المتبادلة ....– المرجع السابق – ص٦٠١.

(٢) -GAPART (Jacques): institutions politiques et droit constitutionnl paris L.G.D.J PP 512 ets.

الحياة السياسية، واستحوذ على اهتمام الرأى العام، وهذه اللجان المختارة إما أن تكون دائمة أو مؤقتة، وتنتهي بانقضاء مهمتها، وتعتبر من وسائل الرقابة الفعالة، وتعكس سلطات البرلمان فى الرقابة البرلمانية، ومثال ذلك" لجان التحقيق البرلمانى" (١).

ويوجد في الكونجرس رقم ١٠٩ (٢٠٠٥م-٢٠٠٧م) ثلاث لجان مختارة، وخاصة في مجلس الشيوخ وهى:- (١- اللجنة المختارة للأخلاق Select committee of ethics ٢- اللجنة المختارة لشئون الاستخبارات Select committee of intelligenee ٣- اللجنة الخاصة للشيخوخة Select committee of Aging ، في حين توجد فى مجلس النواب لجنة مختارة واحدة فقط، وهى ذات طابع دائم تعنى بشئون الاستخبارات وتسمى House permanent select committee of intelligence، ومن أبرز هذه النوعية من اللجان، اللجنة التي شكلها مجلس الشيوخ برئاسة «سام أبرفين» للتحقيق في أعمال الفساد في الحملة الانتخابية للرئاسة، التي اشتهرت «بفضيحة ووترجيت».

ثالثا: اللجان المشتركة Joint committees

وهى لجان دائمة أو مؤقتة، وتفتقر إلى الصلاحية التشريعية، وهذه اللجان تشكل بقرار من زعماء الكونجرس، لتضم أعضاء من لجنتين متناظرتين في المجلسين، مثل اللجنة الاقتصادية في كل مجلس، وهى توجد

(١) راجع: د. فارس عمران – التحقيق البرلماني – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة القاهرة – ١٩٩٨م– ص١٣١، د. عمرو أحمد حسبو – اللجان البرلمانية .. – المرجع السابق – ص٢٣، د. أحمد شوقي محمود - الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة القاهرة ١٩٨٠م– ص٤١٨.

فى البرلمانات – غالباً – ثنائية المجلسين، وذلك للتوصل إلى حل مشترك فى الموضوع المطروح[1]، وهى وسيلة تربط بين المجلسين عند الخلاف والتقريب بينهما، ويجوز لهذا النوع من اللجان عقد اجتماعات وجلسات استماع مشتركة، إلا أنه لا يجوز لها إحالة مشروع القانون الذى نظرته إلى عموم المجلس، لأن هذه المهمة هى من حق اللجان الدائمة فقط، ولها أن تقدم توصيات إلى المجلس ككل، وهذا الأخير قد يقبلها أو يرفضها. وتشكل هذه اللجان المشتركة من ثلاثة إلى تسعة أعضاء، يتم اختيارهم بشكل متساو من المجلسين عن طريق رئيس كل مجلس، وذلك من أعضاء اللجنة المختصة بنظر الموضوعات المعروضة على اللجنة، والحل المشترك الذى ينبغى أن تصل إليه اللجنة المشتركة، يصب في نص قانوني يتم مناقشته والموافقة عليه بعد ذلك من المجلسين. ويوجد – حالياً- في كل من مجلسي الكونجرس(النواب والشيوخ) ثلاث لجان مشتركة وهي: لجنة الطباعة ومكتبة الكونجرس، ولجنة فرض الضرائب واللجنة الاقتصادية، ولجنة الطاقة الذرية [2].

رابعاً: لجنة المجلس بأكمله

وفى هذه اللجنة يتبع الكونجرس الأمريكي، أسلوب لجنة المجلس بأكمله كما في البرلمان الإنجليزي، وهى وسيلة لعدم إخضاع المناقشات الجارية أمامها للقواعد الصارمة والطقوس المتبعة للمناقشات التي تجرى والمجلس بكامل هيئته في جلسة عامة [3].

---

(١) د. عمرو أحمد حسبو – اللجان البرلمانية............... – المرجع السابق – ص٢٤.

(٢) د. أحمد شوقى محمود – الرئيس فى النظام الأمريكي.. – المرجع السابق - ص٤١٩.

(٣) د. حسن مصطفى البحرى – الرقابة المتبادلة .... – المرجع السابق – ص٦٠٢.

خامساً: لجان المؤتمر Conference committees

حتى يصبح القانون قانوناً يجب الموافقة عليه من قبل مجلسي الكونجرس، وفى حالة الاختلاف بينهما تشكل لجنة تسمى «لجنة مؤتمر» من أعضاء كلا المجلسين، على أن يمثل فيها أعضاء ينتمون إلى كل من الحزبين الرئيسيين (الديمقراطي والجمهوري)، فضلاً عن ذلك رئيس اللجنة الدائمة التى أحيل إليها الاقتراح بذلك التشريع أصلاً. وتجتمع هذه اللجنة لحل الخلاف بين المجلسين عن طريق إصدار تقرير بشأن المشروع على أن يكون إصداره بناء على موافقة أغلبية ممثلى كل مجلس فى اللجنة على حدة (١) ثم بعد ذلك يرسل تقرير المؤتمر Conference report إلى المجلسين للتصويت عليه، ويمر هذا المشروع بنفس الإجراءات التي يمر بها أى مشروع قانون بعد خروجه من اللجان الدائمة فى كل مجلس، ففى مجلس النواب يمر المشروع بلجنة القواعد ثم يرفع إلى عموم المجلس، وفى مجلس الشيوخ يجب تقديمه لعموم المجلس للموافقة عليه بالإجماع، ثم التصويت عليه من جانب عموم المجلس.

ولا يجوز لأى من المجلسين إجراء تعديلات فى مشروع القانون، إذا خرج من لجنة المؤتمر، وإنما التصويت عليه فقط بنعم أم لا، فإذا وافق المجلسان على تقرير لجنة المؤتمر يتم إحالة المشروع إلى رئيس الدولة للتوقيع أو الاعتراض عليه (٢)، وهى عادة ما يطلق عليها الفرقة الثالثة من

(١) لمزيد من التفاصيل حول لجنة المؤتمر يراجع:

-Brown, charels : op. Cit. ch13 .

(٢) د. أحمد شوقي– الرئيس في النظام الأمريكي........ – المرجع السابق – ص٦١٣.

-Dov Robent B: Enactment of law diray of congress updated February 1997,pp 35-37).

- Available at http//Thomaslocgov/home/enactment/enactlawtochtml.

الكونجرس، وهذه اللجان لها من المكانة التي تجعلها قادرة على إجراء تغيرات كبيرة في التشريع، وعادة ما تصبح هذه اللجان المرحلة التي يتم فيها إجراء المناقشات المتعلقة بالسياسة، وقد كان الحال كذلك عند إصدار تشريع تعديلات الضرائب في الولايات المتحدة الصادر ١٩٨٦م، وقانون الهواء النظيف عام ١٩٩١م، وكان ذلك من أهم المناقشات في لجنة المؤتمر [١].

الفرع الثاني

أنواع اللجان البرلمانية في إنجلترا

تعتبر إنجلترا هي الموطن الأول للنظام البرلماني، كما كانت من قبل الموطن الأول للنظام النيابي [٢]، وبمقتضى إعلان الحقوق "الماجنا كارتا" تحددت السلطة الملكية، وانتقلت إلى الملكية المقيدة، والتي تجد أمامها برلمانا واعياً يشعر بقوته، ويرغب في ممارسة سلطاته الرقابية الفعالة، حتى إنه قيل في القرن الثامن عشر:- إن البرلمان الإنجليزي، بمقدوره أن يفعل كل شئ عدا أن يغير الرجل لامرأة [٣].

والمجلس الخاص كان ينقسم إلى قسمين الأول: هو المجلس العادى ويختص ببعض المسائل القضائية، كان يرأسه الملك شخصيا، وكون أعضاؤه عدة لجان تختص كل لجنة منه بالإشراف على أحد مصالح الدولة، وتراقب تنفيذ أعمال هذه المصلحة، ومن بين لجان هذا المجلس لجنة يطلق عليها اسم

---

(١) -American governmentanel politics today : the essentials brabura A. Brdes 1994. Mack shelleny H. 336.

(٢) د. عبد الحميد متولي – القانون الدستورى.....المرجع السابق – ص٣٢٥، د. محمد الشافعى أبو راس – النظم السياسية – مكتبة النصر بالزقازيق – ١٩٩١م – ص٢٠٦.

(٣) د. صلاح الدين فوزى – البرلمان دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم – دار النهضة العربية ١٩٩٤م – ص٤٨.

"لجنة الدولة" The committee of state، وتعرض عليها أعمال الدولة، وتعتبر هذه اللجنة الأصل التاريخي للوزارة في النظام البرلماني الإنجليزي[(١)].

ولكن الرقابة البرلمانية في إنجلترا لم تظهر مع ظهور النظام البرلماني، وإنما ظهرت بعد اكتمال عناصره، من وجود برلمان قوي، ووزارة مسئولة سياسياً، والسؤال البرلماني هو أقدم وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وأصل نشأته كان في إنجلترا، وكان ظهوره في مجلس اللوردات قبل مجلس العموم، والأخير هو وحده - باعتباره المنتخب من الشعب- يستطيع أن يقرر مسئولية الحكومة دون مجلس اللوردات.

والتقاليد البرلمانية في إنجلترا لا تعترف باللجان كأجهزة دائمة، ومستقرة في حياة المجلس، وإنما تعتبرها أجهزة طارئة خاصة، تشكل وفقاً لحاجة المجلس، بمناسبة موضوع معين يرى المجلس أن الحاجة ماسة إلى تكوين لجنة خاصة لنظره، وتنتهي مهمة هذه اللجنة بدراستها للموضوع المحال إليها. ويأخذ البرلمان الإنجليزي بأسلوب اللجان البرلمانية ذات الاختصاص غير المحدد، وتسايره في ذلك البرلمانات التي تتبع التقاليد البرلمانية الإنجليزية، من اللجان المشكلة في مجلس العموم البريطاني[(٢)]:

(١) د. محمد كامل ليلة – القانون الدستوري- دار الفكر العربي ١٩٧١م – ص٥٥٩، د.مدحت أحمد يوسف – وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني – دار النهضة العربية ١٩٩٨م – ص٢٣.

(٢) راجع: بشأن الطرق والإجراءات والسوابق المتبعة في البرلمان الإنجليزي، وبالأخص مجلس العموم:-

- Campion,:an introduction to the procedure of the house of commons.2000. London, 1951 T. ERSKINe MAY trate des lois privileges proeddures et usages du parlemnt 1909 J BIGAUD les commissions parlementaires en france eaangleterre et aux Etats- uais these toulous 1920. =

١ - لجنة المجلس بأكمله.

٢- اللجان الدائمة.

٣- اللجان الخاصة.

٤ - اللجان المشتركة.

٥- لجان دور الانعقاد.

وتعتبر لجنة المجلس بأكمله واللجان الدائمة، هما الأكثر تمثيلاً للبرلمان الإنجليزي.

أولاً: لجنة المجلس بأكمله Committee of whole house

ترجع نشأة هذه اللجنة إلى ظروف تاريخية طارئة، ونشأة لجنة المجلس بأكمله للمرة الأولى عام ١٦٠٧م، والغرض من إنشائها عدم الخضوع لرقابة رئيس مجلس العموم Speaker، وكان يعتبر فى ذلك الوقت مراقباً للمجلس فى خدمة الملك، لذلك قرر مجلس العموم أن تجرى مناقشاته التمهيدية بدون حضور رئيسه وبدون التقيد بالطقوس المعتادة وإجراءاتها عند عقد الاجتماعات العادية للمجلس، وسميت بهذا الاسم نظراً لأن عضويتها مفتوحة لجميع النواب الراغبين في الحضور والمشاركة فى مناقشة أعمالها، وتمثل هذه اللجنة تنظيماً نموذجياً للنظام النيابي الأنجلوسكسوني، وتحظى بمكانة هامة في نشاط البرلمان الانجليزى ، وتقوم هذه اللجنة بدورها التشريعى من إعداد ومناقشة وتقديم التقرير للمجلس، وتختص بفحص جميع الموضوعات المالية.

= - JENNINGS (sirwl): parliament London 2e edition 1957.
- WALKAND(S.A.): the legislative process in great britan London 1968.

وجدير بالذكر أن أسلوب لجنة المجلس بأكمله، يطبق في برلمان الولايات المتحدة الأمريكية (الكونجرس)، على الرغم من وجود أسلوب اللجان الدائمة المختصة، ولكن دورها يعتبر في غاية الضآلة، ولا تنشأ إلا بصفة استثنائية، ويرجع ذلك إلى وجود اللجان الدائمة المتخصصة، والتي تبسط اختصاصها على كافة المسائل.

ثانياً: اللجان الدائمة Standing Committees

تعد اللجان الدائمة بالبرلمان الإنجليزي – مثل لجنة المجلس بأكمله – لجاناً ذات اختصاص عام وغير محدد، وهدفها فحص المشروعات والاقتراحات المعروضة على المجلس، فبعد الزيادة في عدد المشاريع والمقترحات بالقوانين المعروضة على لجنة المجلس بأكمله، ولمواجهة التضخم التشريعي تم إنشاء هذه اللجان الدائمة بمجلس العموم عام ١٨٨٢م، ومجلس اللوردات عام ١٨٨٩م. وتعد من الأجهزة الأكثر سرعة وكفاءة، وهي تختلف عن لجنة المجلس بأكمله، بأنها لا تسمح بالاشتراك في جلساتها إلا للأعضاء المحددين سلفاً بمعرفة المجلس.وتوجد ست لجان دائمة بكل مجلس من مجلسي البرلمان، ويتم تسميتهم بالحروف الأبجدية (أ، ب، ت) وتشكل كل لجنة من عدد من الأعضاء لا يقل عن عشرين ولا يزيد عن خمسين عضواً، يختارون بمعرفة "لجنة الاختيار" مع الوضع فى الاعتبار توزيع الأعضاء وفقاً لتخصصاتهم وانتماءاتهم الحزبية، واللجنة تصبح صورة مطابقة للتكوين السياسى للمجلس. ولا تعتبر هذه اللجان دائمة بالمعنى المفهوم لأنها تشكل من عشرين عضواً تستمر عضويتهم فيها طوال مدة دور الانعقاد، وثلاثين عضواً على الأكثر يختارون حسب تخصصهم من أجل دراسة كل مشروع قانون على حدة.

ويختار رئيس مجلس العموم فى بداية كل دور انعقاد رؤساء اللجان الدائمة، من الأسماء الواردة بقائمة الرؤساء، ويقوم بتعيين اللجنة المختصة، في حالة حدوث خلاف بشأن توزيع الاختصاص بين لجنة المجلس بأكمله واللجان الدائمة. والقاعدة في هذا الخصوص هو اختصاص اللجان الدائمة بجميع القوانين العامة، فيما عدا القوانين بالغة الأهمية التى تحال عادة إلى لجنة المجلس بأكمله، وتستطيع هذه اللجان مثل لجنة المجلس بأكمله، أن تناقش وتعدل بحرية تامة النصوص المعروضة عليها، وتنتهي أعمال اللجان بإعداد تقرير يتولى عرضه رئيس اللجنة على مجلس العموم فى الجلسة العامة، وذلك من خلال القراءة الثالثة لمشروع القانون. وتقوم اللجان الدائمة بأداء دورها على أكمل وجه، في معظم الأحوال، وإن ارتبطت أهمية هذا الدور حسب الحزب الذى يتولى السلطة، فقد كان حزب العمال، يلجأ كثيراً للجان الدائمة عن غيره من الأحزاب.

ثالثاً : اللجان الخاصة Selected committees

وتشكل هذه اللجان من عدد محدد من الأعضاء، يختارون لدراسة موضوع معين، وتقديم التوصيات بشأنه للمجلس، وتكلف اللجان الخاصة - غالباً - بالتحقيق فى موضوع محدد أو بفحص مشروع قانون خاص معين. ونلاحظ تشابه دور هذه اللجان مع دور اللجان الدائمة، عندما تكلف بفحص موضوعات متقاربة ومن نوع واحد خلال نفس الانعقاد.

رابعاً: اللجان المشتركة Joint committees

وتتكون هذه اللجان من اجتماع لجنتين خاصتين، إحداهما معينة بمعرفة مجلس العموم، والأخرى بواسطة مجلس اللوردات من أجل دراسة موضوع معين، وتقديم تقرير عنه إلى كل من مجلسى البرلمان.

خامساً: لجان دور الانعقاد Sessional Committees

ويقصد بها اللجان التى تشكل كل عام فى بداية دور الانعقاد العادى، والتي تختص بتنظيم المسائل الخاصة بإجراءات ومناهج وطرق العمل البرلماني، ومنها على سبيل المثال، لجنة حسابات مجلس العموم التى تختص بمراجعة حسابات المجلس، "ولجنة الاختيار"Committe of selection والتي تتألف من رؤساء الأحزاب المختلفين فى مجلس العموم، وتختص باختيار أعضاء اللجان الدائمة، وتراعى تمثيل كافة الطوائف الحزبية بالمجلس، ولجنة تقديرات الميزانيةEstimates committee ، وتختص بتنظيم إجراءات وأسلوب عرض الميزانية العامة للدولة، على مجلس العموم ويرجع الفضل لهذه اللجنة في وضع تقسيم أبواب الميزانية العامة، والمطبق في إنجلترا منذ ١٩٢٧م ، واللجان المختارة تحمل هذا الاسم لأنها تختار من قبل مجلس العموم للقيام بمهمة معينة نيابة عن المجلس كله، والبرلمان الإنجليزي إن كان يأخذ بما تسمى اللجان الدائمة، فلا يمكن أن نعتبرها دائمة بالمفهوم المعروف للاستدامة والاستمرار المأخوذ من البرلمان الفرنسي والأمريكي والمصري(١).

(١) د.عمرو أحمد حسبو – اللجان البرلمانية..............– المرجع السابق – ص٢٦

المبحث الثالث

التطور التاريخي للجان البرلمانية في مصر

ونقسم هذا المبحث إلى مطلبين:-

المطلب الأول: نبذة تاريخية عن اللجان البرلمانية في مصر.

المطلب الثاني: اللجان البرلمانية في مصر قبل الثورة وبعدها.

المطلب الأول

نبذة تاريخية عن اللجان البرلمانية في مصر

بداية التطور التاريخي للمجالس النيابية على وجه العموم [١] واللجان البرلمانية على وجه الخصوص، نتحدث عنها منذ عهد محمد على باشا، وذلك انطلاقاً لما ذهب إليه جانب كبير من الفقهاء [٢].

---

(١) رغم أن مصر ظلت من الناحية القانونية الدولية تابعة للإمبراطورية العثمانية، وذلك حتى ١٩١٤م، وبعدها انتقلت التبعية إلى إنجلترا بعد إعلان حمايتها على مصر، ولم يتحقق لها وصف الدولة المستقلة إلا في عام ١٩٢٢م بمقتضى تصريح ١٩٢٢م، والمفهوم أن الناقص في السيادة، لا يمكن أن يكون كامل الاستقلال في التشريع والرقابة. انظر: د. مصطفى أبو زيد فهمي – النظام الدستوري المصري – دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية – ١٩٩٤م – ص١٦١، د. محمد رفعت عبد الوهاب – القانون الدستوري – منشأة المعارف – الإسكندرية – ١٩٩٠م – ص١٦١.

(٢) انظر على سبيل المثال:

د. السيد صبري – مبادئ القانون الدستوري – المرجع السابق – ص٢٦٥،
د.مصطفى أبو زيد فهمي – النظام الدستوري المصري – المرجع السابق – ص١٦١،
د. محمد رفعت عبد الوهاب – القانون الدستوري – المرجع السابق – ص١٦٢،
د.سليمان محمد الطماوى – النظم السياسية - دار الفكر العربي ١٩٨٨م – ص٣١١.

الفرع الأول

المجالس النيابية فى عهد محمد على

المجالس النيابية منذ عهد محمد على (١٨٠٥- ١٨٤٨م) وحتى دستور ١٩٢٣م كان الحكم فيها حكماً مطلقاً، على سند المستبد العادل، رغم أنه يحمد له بناء الدولة المصرية العصرية، وإنشاء المؤسسات الحكومية، مثل الدواوين والمجالس، وإصدار القانون رقم ١٨٣٧ بهدف تنظيم الحكم في الدولة، وكان ذلك نواة لظهور الوزارة المسئولة في عهد الخديو إسماعيل، وتم إنشاء مجلس النواب المنتخب، وهى مرحلة ظهرت بعدها وسائل الرقابة البرلمانية مثل السؤال. وظهور نظام الوزارة ١٨٨٧م وإنشاء محمد على مجموعة من الدواوين والمجالس لتقديم المشورة للحاكم فقط، ومن هذه المجالس:-

الديوان العالي: وهو يقابل في العصر الحالي «مجلس الوزراء» وإن كان الفارق بينهما في أن الأول استشاري، لأن الوالي كان ينفرد باتخاذ القرارات (١).

إنشاء المجلس العالي: تم إنشاؤه في عام ١٨٢٤م وهو مجلس استشاري كان يضم عناصر معينة، وأخرى استشارية، وفى عام ١٨٢٥م أرسل محمد على« اللائحة الأساسية» (٢) إلى أعضائه بغرض فحصها، واتخاذها دستوراً والعمل بها، وهى تعد أول دستور مصري في العهد الحديث، وإن كانت تجعل

---

(١) د. سعاد الشرقاوى ، د. عبد الله ناصف – القانون الدستوري والنظام السياسي المصري وتحرير الاقتصاد دستور ١٩٧١م - دار النهضة العربية – ١٩٩٣م – ص٢٢٨.

(٢) د. أحمد حافظ نجم – الفصل بين السلطات وتطور العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدساتير المصرية – مجلة العلوم الإدارية – العدد الأول – يونيو ١٩٨١م- ص١١٤.

الغلبة للوالي باعتباره يمثل السلطة التنفيذية. وكانت سلطة المجلس استشارية، ولم يكن معروفاً أياً من وسائل المراقبة للحكومة فيها، ولذلك ذهب البعض (١) إلى أنها أقرب إلى النظام الرئاسي.

إنشاء مجلس الشورى: أنشأه محمد على عام ١٨٢٩م، ويعتبر هذا المجلس أول مجلس به نسبة من التمثيل الشعبي الكبير، فكان يتكون من ٢٥٦ عضواً منهم ١٩٩ من كبار الأعيان يمثلون المديريات المختلفة،و ٣٣ عضواً من كبار الموظفين والعلماء، و٢٤ من مأموري الأقاليم، وكانت رئاسة المجلس لإبراهيم باشا بن محمد على، وكان ينعقد مرة في السنة، وبدأت اجتماعاته في سبتمبر ١٨٢٩م، ولم يكن يتمتع بسلطات فعلية، ولكن سلطات استشارية، وإن كان يعتبر نواة لمجلس نيابي لاحتوائه على نسبة من التمثيل الشعبي الكبير (٢) وكان يسمى «لجنة المشورة».

قانون السياستنامة ١٨٤٧م: وضع هذا القانون أساساً لنظام الحكم، وهو قانون السياستنامة الذي سبقته دواوين كانت نواة الوزارة المصرية فيما بعد، وكانت تخضع هذه الدواوين في طريقة تكوينها واختصاصاتها للوالي، فلم يكن يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات (٣)، وهذه الدواوين هي: ديوان الخديو، وهو يشبه مجلس الوزراء وأعضاؤه بمثابة وزراء وكان يرأسه الوالي

---

(١) د. محمد أبو زيد على – الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية دراسة مقارنة تطبيقية على النظام الدستوري المصري – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق- جامعة القاهرة - مايو ١٩٩٣م – ص٣٨٤.

(٢) د. مريد أحمد – التوازن بين السلطتين...– المرجع السابق – ص٥٧.

(٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي – النظام الدستوري المصري- المرجع السابق – ص٢٣٠، د. سعاد الشرقاوى ، د.عبد الله ناصف - القانون الدستوري. – المرجع السابق- ص٢٣٠

نفسه[1]، وديوان الإيرادات وهو بمثابة وزارة الخزانة، وديوان الجهادية (الدفاع حالياً) وديوان البحر، وديوان المدارس، وديوان الأمور الإفرنجية والتجارية المصرية، وديوان الفبريكات (الصناعة حالياً) فهي إدارة فنية لتسيير العمل الحكومي ولا استقلال لها. وبتدهور مركز مصر المالي وهنا – من وجهة نظري- ميلاد كل أزمة فهي تدخلها في معترك الامتيازات الأجنبية، ثم يعقبها الاحتلال سواء العسكري أو الفكري، وفيهما تصبح السلطة مسيرة وليست مخيرة، وبالفعل تدخلت فرنسا وإنجلترا، وقبل الخديو إسماعيل نظام الرقابة الثنائية، من قبلهما للإشراف على إيرادات ومصروفات مصر. وفى ٢٨من أغسطس ١٨٧٨م أصدر الخديو إسماعيل أمراً بتشكيل مجلس النظار وكلف نوبار باشا بتأليف الوزارة لأول مرة وكان من بين الوزراء وزيران: أحدهما: إنجليزي للمالية، والآخر: فرنسي للأشغال، وبالطبع لم تكن مسئولة أمام مجلس الشورى،ثم عهد إلى شريف باشا تأليف الوزارة الجديدة، على أن يكون أعضاؤها جميعاً من المواطنين ثم قرر الخديو في الوثيقة التي كتبها رداً على اللائحة التي قدمها إليه وفد من الأحرار بمسئولية الوزارة أمام مجلس النواب، وهى أساس للنظام الدستوري الحديث [2]. وهنا ظهر النظام البرلماني في مصر، بوجود مجلس النواب المنتخب ووجود الوزارة المسئولة أمامه، وعدم مسئولية الحاكم سياسياً، أما اللجان البرلمانية فلا وجود حقيقي لها.

أما لائحة شورى النواب ١٨٧٩م: فبادئ ذي بدء القول:- إن هذه اللائحة لم تطبق،رغم أنها قررت مبادئ نيابية برلمانية تمثل تقريباً نصف الطريق نحو

---

(١) انظر: عبد الرحمن الرافعى – كتابه عصر محمد على – مطبعة النهضة - ص٦٠٦، وما بعدها.

(٢) د.سعاد الشرقاوى د.عبد الله ناصف - القانون الدستوري – المرجع السابق – ص٣٥٤.

النظام البرلماني الكامل (١). وفي مجال العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تقرر حق النواب في توجيه الأسئلة إلى النظار «الوزراء حالياً» وكانت اللجان البرلمانية آنذاك تسمى **«مكان الأقلام»**. وعندما تولى الخديو توفيق الحكم، أعلن تأييده لفكرة الوزارة المسئولة أمام مجلس النواب، إلا أنه كان ميالاً للحكم المطلق. رغم أن يوم افتتاح مجلس النواب كان يوماً مشهوداً وذلك في ٢٦ من ديسمبر ١٨٨١ م(٢). وقد اجتمع المجلس وانتخب من بين أعضائه البارزين، لجنة عهد إليها إعداد الرد على خطاب العرش وتقديمه إلى الخديو، وهذه اللجنة كانت تؤلف من عشرة أعضاء من النواب البارزين. وبعد تولى رياض باشا الوزارة أخذ بتركيز السلطات في يده وحابى الأجانب على حساب المصريين ، وأضاف على طبقة الملاك المصريين التزامات مالية جديدة ، لذلك استثقلوا يده، وهي تعصف بآمالهم فكرهوه وكرهوا سياسته ، فتكونت الجمعيات السرية ، وظهر في ظل ذلك الحزب الوطني وهو الحزب الحاكم الآن (٣).

---

(١) د.عبد العزيز رفاعي – الديمقراطية والأحزاب السياسية في مصر الحديثة المعاصرة - دار الشرق – القاهرة – الطبعة الأولى – ١٩٧٧م – ص٢٣.

(٢) د. محمد كامل ليلة – القانون الدستوري – المرجع السابق – ص١٨٣.

(٣) في ٤ من نوفمبر ١٨٧٩م أعلن برنامج حزب سمى «بالحزب الوطني» ووضع برنامجه المعارض، وساعده لفيف من الأعيان الساخطين على الحكم القائم آنذاك، من أمثال محمود سامي البارودي، وإسماعيل راغب... وأصدر جريدة القاهرة، وانضم الحزب إلى الجيش، وظل سرياً حتى ١٨٨١م وبثورة عرابي، والتي كانت سبب اضطرار الخديو إلى التصديق على اللائحة الأساسية الجديدة في فبراير ١٨٨٢م ويرجى منها أن تشرق شمس الديمقراطية البرلمانية على مصر الحديثة. انظر: د.عبد العزيز رفاعي- الديمقراطية – المرجع السابق – ص٢٥ وما بعدها.

الفرع الثاني

ظهور فجر الديمقراطية النيابية ١٨٨٢م [١]

فى ٧ من فبراير ١٨٨٢م أقر الخديو توفيق اللائحة وهو ما يعرف باسم "دستور ١٨٨٢م" وتقررت فيه المسئولية الوزارية أمام مجلس النواب، م (٢١، ٢٢) منها، ومن الناحية التشريعية أعطت سلطات واسعة للبرلمان، فى المجال التشريعي، لكن كان يرد عليها بند هام، وهو حق التصديق الذى كان يملكه الخديو وفقاً لنص المادة (٢٥) منها. ويعتبر حق اعتراض مطلقاً على القانون الذى يوافق عليه المجلس، فإذا لم يوافق عليه الخديو سقط المشروع واندثر [٢]، وسرعان ما هبت رياح الاحتلال الأجنبي، لتعصف بالحياة النيابية بمصر، والتي لم تعش سوى بضعة أشهر، إذ احتلت مصر في ١٤ من سبتمبر ١٨٨٢م، ثم صدر القانون النظامي رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣م، وكانت الوزارة مسئولة أمام الخديو اسمياً فقط، أما السلطات الفعلية والرسمية فللاحتلال.

وحاصل القول:- إنه في ظل الاحتلال لا تملك المجالس النيابية ولا لجانها البرلمانية اختصاصات فعليه لعدم الاستقلالية، رغم أن النصوص في اللائحة الأساسية أعطت دوراً نظرياً لمكان الأقلام أو القومسيونات (اللجان البرلمانية) [٣] دون ممارسة عملية فعلية، وذلك نظراً لتبعية البرلمان للملك

---

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي - يعتبر لائحة ١٨٨٢م دستوراً وليست لائحة.

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي- النظام الدستوري المصري – المرجع السابق – ص٢٨.

(٣) تحدد دور اللجان البرلمانية فى اللائحة الأساسية (دستور ١٨٨٢م) والتي وافق عليها مجلس النواب المصرى، وصدر بها الأمر العالى فى ١٨ من ربيع الأول ١٢٩٩هـ الموافق ٧ من فبراير ١٨٨٢م.

- فالبند السابع عشر منها يقرر" بعد قراءة التصورات المذكورة فى «بند ١٦» بعد طبعها وتوزيعها على الأقلام (<u>اللجان البرلمانية الآن</u>) للنظر فيها بأرقامها، فتبحث فيها، ويعين الأقلام من مجموعها قومسيونا مركباً من خمسة أعضاء بعد انتخابهم=

= بطريقة إعطاء الرأي عنهم بالصندوق سرا، والقومسيون المذكور ينظر فى تلك التصورات ويتحرر التقرير اللازم عنها».

- وينص البند الثامن عشر «إذا أصدر رأى من واحد أو من جماعة من الأعضاء غير داخلي القومسيون المذكور في «بند١٧» من هذه اللائحة بخصوص مادة من المواد المدرجة بالتصورات المرسلة من طرف الحكومة، ولم يكن ذلك من الملحوظات المذكورة عنها (بند ٢٣) من هذه اللائحة، يقتضى أن يعيد تسليم ذلك الرأى إلى رئيس مجلس الشورى، وهو يوصله إلى القومسيون المختص بالنظر فى ذلك، ولا يجوز قيد أى رأى كان فيما يتعلق بمادة من ذلك متى تقدم التقرير بشأنها من ذلك القومسيون إلى مجلس الشورى وإنما عند تلاوة ذلك التقرير لمجلس الشورى – يجرى ما يلزم له من المذاكرة وأخذ الآراء حسب الوارد ببنود هذه اللائحة من «بند ٢٠ إلى ٢٢».

- والبند التاسع عشر «كل من أورد رأياً بخصوص مادة من المواد المندرجة بتلك التطورات كما ذكر فى «بند ١٨» من هذه اللائحة، كان له حق التكلم فى هذا الخصوص بالقومسيون المختص بالنظر فى ذلك».

- البند العشرون «متى تقدم التقرير الصادر من القومسيون بخصوص صورة مادة لزم أن يتلى بمجلس الشورى ويطبع ويوزع على أعضاء مجلس الشورى قبل المذاكرة بأربع وعشرين ساعة على الأقل».

- والبند الثالث والعشرون «إذا تراءى للقومسيون المختص بالنظر فى أحد التطورات المرسلة من طرف الحكومة ملحوظات فيما يتعلق بذلك تتقدم إلى رئيس مجلس الشورى وقبل تلاوتها بمجلس الشورى تبعث من طرفه للحكومة».

- والبند السادس والعشرون «مشروع كل لائحة أو قانون يعرض على المجلس ينظر فيه بمعرفة لجنة من أعضائه تنتخب لذلك، ويجوز للجنة المذكورة أن تطلب من الحكومة إجراء بعض تغيرات فى المشروع الذى تكلفت بنظره، وفى هذه الحالة يرسل رئيس مجلس النواب إلى رئيس مجلس النظار المشروع والتغيرات المطلوب إجراؤها فيه قبل المذكرة العمومية بمجلس النواب».

- والبند السابع والعشرون «إن لم تطلب اللجنة إجراء تغيرات فى المشروع المحال عليها أو طلبت ولم توافقها الحكومة على ذلك، فيقدم النص الأصلى من مشروع القانون بمجلس النواب للمداولة فيه، أما إذا صدقت الحكومة على تلك التغيرات فيقدم للمجلس النص الأصلى مع التغيرات التى حصلت فيه لمناقشته، وفى حالة ما إذا كانت التغيرات ما جاز قبولها من الحكومة فللجنة أن تبين رأيها للمجلس وتقدم له ملحوظاتها». =

وعدم وجود الفصل الحقيقي بين السلطات.

المطلب الثاني
اللجان البرلمانية في مصر قبل الثورة وبعدها

الفرع الأول
اللجان البرلمانية قبل ثورة ١٩٥٢م

دستور ١٩٢٣م: وضع هذا الدستور المبادئ الدستورية الحديثة، وأول هذه المبادئ مبدأ سيادة الأمة، م (٢٣) منه، وأخذ بالنظام البرلماني الخالص [١] فأقر مبدأ الفصل بين السلطات، مع تبادل العلاقة بين السلطتين التشريعية

=. والبند الثامن والعشرون «عند تقديم المشروع للمجلس من طرف اللجنة يجوز للمجلس قبوله أو رفضه، ويسوغ له أيضاً إحالته ثانياً على اللجنة للنظر فيه».

. والبند التاسع والعشرون «لا يجوز لأحد أن يتكلم في كل مسألة بمجلس الشورى إلا مرة واحدة، ما لم يقض الحال للمتكلم من بعض الأعضاء غير مرة واحدة إذا احتاج الآمر لإعطاء توضيحات أو لإعطاء الجواب ثاني مرة بناء على طلب عضو آخر، **وأما في القومسيونات التي تشكل في مجلس الشورى فإن لكل عضو من أعضائها حق التكلم متى شاء»**. انظر: عزمي عاشور – حدود نظامنا مجلس شورى النواب الصادر في ٢٢ من أكتوبر ١٨٦٦م دساتير مصر – مجلة الديمقراطية. يوليو ٢٠٠٥م – ص١١.

(١) راجع: د. محسن خليل – القانون الدستوري والدساتير المصرية. منشأة المعارف – الإسكندرية ١٩٧٦م. ص٢٢٧، د. السيد صبرى - مبادئ القانون الدستوري - المرجع السابق – ص٢٩٦. د. رمزى طه الشاعر – النظرية العامة للقانون الدستورى – دار النهضة العربية – الطبعة الثالثة ١٩٨٦م – ص٣٧، د. مصطفى أبو زيد فهمى - النظام الدستوري المصري - المرجع السابق. ص٥١، د. محمد رفعت عبد الوهاب – المرجع السابق – ص١٦٧، د. أحمد حافظ نجم – الفصل بين السلطات وتوازن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فى الدساتير المصرية – المرجع السابق – ص١٣، د. سعاد الشرقاوى، د. عبدالله ناصف - القانون الدستوري. المرجع السابق – ص٣٤٥.

والتنفيذية، وكان البرلمان يتكون من مجلسين هما:- مجلس الشيوخ، ومجلس النواب، وساوى الدستور بين المجلسين فى استخدام وسائل الرقابة وبالتالى فاللجان البرلمانية في المجلسين كانت لها نفس الأهمية والاختصاص.

دستور ١٩٣٠م: وكان يتكون من مجلسين أيضاً، رغم أن تقوية السلطة التنفيذية فيه كانت واضحة وإضعافاً في المقابل للبرلمان [1]، وكان غير مستقر، نتيجة لتدخل القصر والإنجليز، وذلك بتحطيم كل حكومة تريد حماية الدستور أو اعتبار الشعب مصدر السلطات، وتضمن النص وسائل الرقابة البرلمانية، من أسئلة واستجوابات وتحقيق برلماني، وقرر حق مجلس النواب فى تقرير مسئولية الوزارة وإن قيدت بشروط .أما اللجان البرلمانية آنذاك فكان دورها ضعيفا بسبب ضعف البرلمان في التشريع والرقابة.

الفرع الثاني

اللجان البرلمانية بعد ثورة ١٩٥٢م

دستور ١٩٥٦م: ظل دستور ١٩٢٣م قائماً حتى قيام الثورة، وبعدما أعيد العمل به، أعلن سقوطه في ١٠ من ديسمبر ١٩٥٢م [2] وتنازل الملك

---

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمى - النظام الدستوري المصري - المرجع السابق – ص٧٧.

(٢) ولقد جاء فى خطاب محمد نجيب القائد الأعلى للقوات المسلحة وقائد ثورة الجيش بمناسبة الإعلان الدستورى فى ١٠من ديسمبر ١٩٥٢م بما يلي: «بنى وطنى عندما قام الجيش بثورته فى ٢٣ من يوليو كانت البلاد قد وصلت إلى حالة من الفساد والانحلال أدى إليه تحكم ملك مستهتر وقيام حياة سياسية معيبة وحكم نيابي غير سليم، فبدلا من أن تكون السلطة التنفيذية مسئولة أمام البرلمان، كان البرلمان فى مختلف العهود هو الخاضع لتلك السلطة التي كانت بدورها تخضع لملك غير مسئول، ولقد كان ذلك الملك يتخذ من الدستور مطيةً لأهوائه ، ويجد فيه الثغرات ما يمكنه من ذلك... وهاأنذا أعلن باسم الشعب سقوط ذلك الدستور (دستور ١٩٢٣م) وإنه ليسعدني أن أعلن فى نفس الوقت إلى بنى وطنى، أن الحكومة آخذة في تأليف لجنة تضع مشروع دستور جديد =

فاروق عن العرش ومغادرته البلاد، وتم إنهاء العهد الملكي. أخذ هذا الدستور بجوهر النظام الرئاسي، عكس ما كان منصوصاً عليه في دستور ١٩٢٣م، وأضيف إليه بعض خصائص النظام البرلماني [١] ومن أهم مظاهر النظام البرلماني أن مجلس الأمة يتولى مراقبة أعمال السلطة التنفيذية (مادة ٦٦ منه) ومن مظاهر النظام الرئاسي جعل الدستور من رئيس الجمهورية رئيساً للدولة والحكومة معاً (م ١١٩ منه).وتمثل البرلمان في مجلس واحد وهو مجلس الأمة، بلا وجود لنظام المجلسين (م ٦٥ منه) وأراد واضعو الدستور – من وجهة نظرى – أن يمارس رئيس الجمهورية السلطة وحده تحت غطاء ديمقراطى – ففى يده السلطة التشريعية وهو ما يتطابق مع تركيز السلطة، وأصبح الدستور بعيداً كل البعد عن النظامين البرلمانى والرئاسى [٢].

وتضمن النص على بعض وسائل الرقابة البرلمانية ومن ذلك طلب طرح موضوع عام للمناقشة، وهو ما لم يرد النص عليه فى دستور ١٩٢٣م،

= يقره الشعب... وإلى أن يتم إعداد هذا الدستور تتولى السلطات في فترة الانتقال التى لابد منها، حكومة عاهدت الله والوطن، على أن تراعى صالح المواطنين جميعاً دون تفريق أو تمييز مراعية فى ذلك المبادئ الدستورية العامة...» القائد العام / للقوات المسلحة وقائد ثورة الجيش (محمد نجيب) راجع: محمود حلمي- وثائق دستورية جمعت ورتبت وروجعت - الناشر بدون.

(١) راجع: د. رمزي طه الشاعر – النظرية العامة للقانون الدستوري – المرجع السابق – ص٣٩١، د. سليمان الطماوى – النظم السياسية - المرجع السابق - ص٣٣٣.

(٢) د.محسن خليل – القانون الدستوري – المرجع السابق – ص٢٥٢.

ويرى البعض أن النظام السياسى للجمهورية العربية المتحدة فى دستور ١٩٥٦م هو نظام رئاسى متطرف، وأن اختصاصات الوزراء هى إدارية ويباشرها كل وزير بمفرده وليست هذه هى الرقابة التى يعرفها النظام البرلماني. راجع: د. محمد فؤاد مهنا – النظامان الرئاسى والبرلمانى فى الدول العربية – مجلة الحقوق السنة الخامسة عشرة العدد الثاني – ١٩٧٠م – ص٤١٤.

وإن كان الأخير قد نص على وسيلة طلب إجراء التحقيق ولم ينص عليها دستور ١٩٥٦م [1]. والرقابة في ظل هذا الدستور لم تكن ذات فائدة لسيطرة السلطة التنفيذية على مقاليد العملية السياسية، ولعدم وجود المعارضة السياسية، وانعدام التعددية الحزبية، وهو أمر مازال موجوداً حتى الآن.

دستور ١٩٥٨م: لم يدم دستور ١٩٥٦م طويلاً، وسقط بقيام الوحدة بين مصر وسوريا تحت مسمى (الجمهورية العربية المتحدة) وأعلن دستورها في ٥ من مارس ١٩٥٨م،وهو لا يختلف عن الدستور الذي سبقه إلا قليلاً [2]، ومن هذا في الوسائل الرقابية اشتراطه أن يقدم طلب طرح المناقشة العامة من عشرين عضواً خلاف دستور ١٩٥٦م الذي كان يتطلب عشرة أعضاء فقط . ناهيك أنه مجلس معين وليس منتخباً، فكيف يكون الحال للجان البرلمانية

---

(١) انتهى رأى من الفقه – وبحق – إلى إقرار حق المجالس فى إجراء التحقيق باعتباره حقاً أصيلاً لها فى جميع الدول البرلمانية، وهو الذى انتهت إليه لجنة الشئون الدستورية بمجلس الأمة. استناداً إلى وجود سند هذا الحق فى المبادئ العامة المترتبة على حق تلك المجالس فى التشريع والرقابة. راجع: د. سليمان الطماوى - النظم السياسية- المرجع السابق – ص٢٣٨، د. ثروت بدوى – النظم السياسية –دار النهضة العربية١٩٨٩م – ص٢١٥، د. رمزى طه الشاعر- النظرية العامة للقانون الدستورى – المرجع السابق- ص٣٩١، مدونة التقاليد البرلمانية- منذ بدء الحياة النيابية منذ دستور ١٩٢٣م وحتى الفصل التشريعى الثالث لمجلس الشعب – إعداد لجنة تدوين التقاليد البرلمانية ١٩٨٤م - ص١٣٥.

(٢) وهذا المعنى واضح من البيان الذي قدمه الرئيس/ جمال عبد الناصر عن الوحدة فى فبراير ١٩٥٨م أمام مجلس الأمة حيث قال:- «أيها المواطنون أعضاء مجلس الأمة هنا لابد من وقفة أتحدث فيها عن ١٦ من يناير الذي كان مجلسكم أعظم نتائجه أن هذا الدستور خالد ولم يكن معقولاً أن الثورة التى وقعته ترضى لهذا الدستور أن يسقط أو يضيع... ولقد رفضت حركة هائلة جمعت بين شعبين من أمة واحدة فى جمهورية متحدة، وكان لابد أن يتسع الإطار لكى يستطيع أن يضم النظام الجديد..».راجع: د.سليمان الطماوى - النظم السياسية - المرجع السابق – ص٣٤٨.

في مجلس معين من قبل رئيس الجمهورية ووزرائه المراقبين معينين أيضاً...؟!

دستور ١٩٦٤م: لم يكتب البقاء للوحدة طويلاً، حدث الانفصال بين مصر وسوريا في سبتمبر ١٩٦١م، وأول مظاهر هذا الدستور خلافاً لدستوري ١٩٥٦، ١٩٥٨م أنه قد مال إلى النظام البرلماني، سواء في تكوين السلطة التنفيذية أو في مجال العلاقة بينها وبين السلطة التشريعية [(١)].

ويتكون البرلمان في ظل دستور ١٩٦٤م من مجلس واحد، وهو مجلس الأمة، وأخذ هذا الدستور بمبدأ جديد لم تعرفه النظم السابقة عليه ألا وهو نظام الانتخابات النيابية القائمة على تمثيل العمال والفلاحين بنسبة ٥٠% على الأقل من المجلس النيابي، الأمر الذي أدى إلى ضعف الرقابة البرلمانية للجان البرلمانية على وجه الخصوص. وتقرر حق رئيس الجمهورية في أن يعين عدداً لا يزيد على عشرة أعضاء في مجلس الأمة (م٤٩). ومن الشروط التي كانت متطلبة في المرشحين لعضوية مجلس الأمة، أن يكون عضواً عاملاً في الاتحاد الاشتراكي [(٢)]، وبخصوص الرقابة استحدثت اللائحة الداخلية لمجلس

---

(١) د. محمد فؤاد مهنا – النظامان الرئاسي والبرلماني في دساتير الدول العربية – مجلة البحوث القانونية- كلية الحقوق جامعة الإسكندرية – السنة الخامسة عشرة – العدد الثاني ١٩٧٠م– ص٤٣١.

(٢) وإذا كانت الحكومة مسيطرة على الاتحاد الاشتراكي سيطرة كاملة، فإنها استطاعت أن تخضع مجلس الأمة لذات السيطرة، كما كان الاتحاد الاشتراكي يملك – في أية لحظة ومن غير أسباب – أن يسقط العضوية العاملة عمن لم يرض عنهم سياسياً، وأن يسقط بالتالي عضويته في المجلس فهو يباشر سلطة مطلقة على أعضاء مجلس الأمة والذين كانوا يحسون بأن إسقاط عضويته عنهم سيف مسلط على رقابهم وتهديد مدمر لكل من كانت تحدثه نفسه باتخاذ أي موقف مشكوك في ولائه».راجع: =

الأمة الصادرة ١٩٦٦م طلب الإحاطة، وهدياً على ما نص عليه الدستور الفرنسي الصادر ١٩٥٨م، تم استحداث المادة (٨٨) من الدستور والخاصة بطرح الثقة عن الحكومة، التي لم نسمع عن تطبيقها ولو لمرة واحدة حتى اليوم.

حاصل القول:- إن اللجان البرلمانية في تلك الفترة كانت متأرجحة بين الفاعلية وعدم الفاعلية في الأعمال الموكلة إليها، فهي فعالة في الحدود المسموح لها بها، سواء على مستوى التشريع أو الرقابة؛ وذلك نظراً لسيطرة الحكومة سيطرة شبه كاملة على مجلس الأمة، ومن ثم على لجانه البرلمانية.

= د. سعد عصفور – مشكلة الضمانات والحريات العامة في مصر – مجلة المحاماة – العددان الأول والثاني لسنة ٥٦ – يناير ١٩٧٦م – ص١١٣.

الفصل الثاني

ماهية اللجان البرلمانية وأهميتها وأنواعها

تمهيد وتقسيم:-

دراسة اللجان البرلمانية لها أهمية نظرية وعملية بالغتين، وذلك باعتبارها خلايا العمل الرئيسية، التى أناطت بها اللائحة الداخلية لمجلس الشعب مهمة الدراسة المستفيضة والمتعمقة لكل ما يحال إليها من قبله، وتقديم تقرير عنها تعرضه عليه [1]، وتعتبر واصلة الرحم بين السلطات الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية فهن أخوات في علاقة التعاون، وكالأب في الأسرة بغلظته فى المصلحة العامة والرقابة الجادة وخلية النحل التي يخرج منها عسل مصفى.

وتمثل اللجان البرلمانية ضرورة عملية لا يمكن الاستغناء عنها فى العمل البرلمانى، فالمجالس التشريعية تتكون من أعضاء كثيرين، ويستحيل عليهم إنجاز مهامهم التشريعية أو الرقابية في الجلسات العامة، إلا إذا كان قد سبقها دراسة وتحضير لهذه الأعمال فى لجان مشكلة من عدد قليل من الأعضاء، ويختار المجلس أعضاء اللجان على أساسي الخبرة والتخصص فى المسائل والموضوعات المختلفة، ويوكل إليهم مهمة البحث والدراسة والمناقشة المستفيضة والمتعمقة لكل ما يعرض عليهم من مشروعات القوانين أو غيرها من الموضوعات التى تدخل فى نطاق اختصاصها، زد على ذلك التغييرات السياسية والاقتصادية التي يشهدها المجتمع المصري في المرحلة الحالية، والتي تتطلب تقوية دور البرلمان ولجانه، حتى يتمكن من إجراء عملية

---

(١) د. عمرو أحمد حسبو – اللجان البرلمانية.... ..- المرجع السابق – ص٥.

الإصلاح السياسي والاقتصادي بإصدار التشريعات التي تدعم ذلك (١).

فهي من أهم الأجهزة البرلمانية فيما يتعلق بسير عمل المجلس وأدائه لوظائفه، فهي أكثر حركة ونشاطاً وأوسعها اختصاصاً وأكثرها إنتاجاً وتحصيلاً، فلا يعرض موضوع ما على المجلس أمام أعضائه، إلا وتكون لجانه قد قامت بدراسته وفحصه، وتقديم تقرير في شأنه، فاللجان هي الهيكل الأساسي لعمل المجلس النيابي ومنها يبدأ العمل التشريعي والرقابي- وغالباً- ما ينتهي إليها. ولذلك سوف ندرس اللجان البرلمانية، دراسة تحليلية للنصوص الدستورية واللائحية وبالاستهداء بالتقاليد البرلمانية التى تحكم اللجان البرلمانية وهو عمل قد يساعد في إثراء الممارسة البرلمانية والقائمين عليها في تأدية واجباتهم في سهولة ويسر (٢) ونظراً لأهمية هذه الدراسة تم التطرق لنظامين مختلفين هما النظام البرلماني ممثلاً في فرنسا، والنظام الرئاسي ممثلاً في الولايات المتحدة، ومدى أهمية هذه اللجان فيهما. فالبرلمان يعد الجهاز المركزي في العديد من نظم الحكم في دول العالم. وفي هذا الفصل نتطرق لمدى أهمية اللجان البرلمانية في المجالس النيابية **ونقسمه إلى مبحثين:-**

مبحث أول: ماهية اللجان البرلمانية وأهميتها.

مبحث ثانٍ: أنواع اللجان البرلمانية.

---

(١) -PACTET (Pierre): les commissions parlementaires R.D.P 1954. p. 127.
انظر: د. محمد عبد السلام الزيات، هاني جبر، محمد حسين مازن – أحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان والسوابق البرلمانية في التطبيق - الطبعة الأولى ١٩٧١م - ص٧٩.

(٢) د. عمرو حسبو – اللجان البرلمانية ......– المرجع السابق – ص٦.

المبحث الأول

ماهية اللجان البرلمانية وأهميتها

ونقسم هذا المبحث إلى:-

المطلب الأول: ماهية اللجان البرلمانية.

المطلب الثاني: أهمية اللجان البرلمانية.

المطلب الأول

ماهية اللجان البرلمانية

الفرع الأول

اللجان البرلمانية لغة واصطلاحا

تعرف اللجنة فى اللغة بأنها "جماعة يوكل إليها فحص أمر أو إنجاز عمل" وجمعها لجان، وبرلمانية نسبة للبرلمان، وكلمة برلمان لاتينية من Parleamentair وأصلها فى الكلمة الفرنسيةParler، وهى تعنى الحديث، ذلك أن ما يحدث فى إطار البرلمان هو النقاش معظم الوقت، ويقابل معناها بالعربية السلطة التشريعية [1].

وفي الاصطلاح تعرف اللجان البرلمانية- في نص المادة (٤٨) من لائحة ١٩٦٩م- بأنها " هي أجهزة المجلس المعاونة له فى ممارسة اختصاصه

(١) انظر: المعجم الوجيز – مجمع اللغة العربية – طبعة خاصة بوزارة التربية والتعليم ١٩٩٥م، وكلمة برلمانية لم يقرها مجمع اللغة العربية. كانت تطلق كلمة Parlement على الهيئات القضائية العليا فى فرنسا قديماً وبهذا المعنى أطلقت على البرلمان الإنجليزى ، فى أول نشأته لأنه كان أقرب إلى الهيئات القضائية منها إلى الهيئات النيابية بالمعنى المعروف .انظر: د. السيد صبرى – مبادئ القانون الدستوري- المرجع السابق- ص٧٤.

-Philip laundy: op. cit. p1s

التشريعى، كما أنها هيئات مساعدة للمجلس في الرقابة التي يمارسها على نشاط مختلف أجهزة الدولة". وتم تعريفها في لائحة ١٩٧١م، ولائحة ١٩٧٢م[١]. وعرفت أيضا بأنها «أجهزة تنشأ بكل مجلس من بين عدد محدود من الأعضاء، يتم اختيارهم وفقاً لتخصصاتهم ويكلفون بتحضير أعماله وتقديم تقرير عنها» [٢]. وعرفتها المادة (٣٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب بأنها "أجهزة المجلس المعاونة له في ممارسة اختصاصاتها التشريعية والرقابية " [٣].

واللجان البرلمانية الغرض من تكوينها، هو تحضير الأعمال للمجالس النيابية ومعاونتها، وهى مركز الحركة للعمل النيابي، وعلى حد التعبير الدارج «الدينامو» الذي يغذى كل أعمال المجلس [٤]. ويمكن أن نسلم بأن مهمة اللجان البرلمانية، هي تنفيذ التكليف الموجه إليها من المجالس النيابية، بدراسته وتجميع وترتيب كافة الوثائق والبيانات المتعلقة بالموضوع، ثم الخروج بنتائج بعد إضافة مقترحاتها، وتقديم ذلك إلى المجلس. فالدور الأساسي للجان

---

(١) راجع: نص المادة (٤٩) من لائحة ١٩٧١م ونص المادة (٤٧) من لائحة ١٩٧٢م.

(٢) راجع: سامى عبدالصادق - أصول الممارسة البرلمانية - المجلد الأول - الهيئة المصرية العامة للكتاب - ١٩٨٢م - ص١٠٩.

- Oprelat (MARCL) et Boulouis (Jean): institutions politiques et droit constitutionnel Paris. Loed edition 1987 p. 818 et s.

(٣) قرر مجلس الشعب العمل بهذه اللائحة بجلسته المنعقدة ١٦ من أكتوبر ١٩٧٩م وهى اللائحة السارية حتى الآن.

(٤) يوجد تعبير شائع آخر يطلق عليها بأنها «مطابخ المجلس» انظر: جريدة الأهرام القاهرية - الصادرة بتاريخ ٢٨ من ديسمبر ١٩٩٢م، جاء في تحليل الوقائع البرلمانية لجلسات مجلس الشعب أنه "لابد أن نعترف أن صوت الحوار والضجيج فى قاعة مجلس الشعب كثيراً ما ينسينا جهوداً غير عادية تجرى داخل مطابخ مجلس الشعب، وهى لجانه التى تعج بالحركة والمتابعة لكل ورقة يتم إرسالها من الحكومة ولكل كلمة يقولها العضو...".

البرلمانية هي تحضير أعمال المجلس، ومن هنا تعتبر أجهزة المجلس المساعدة والمعاونة له في ممارسة اختصاصاته التشريعية والرقابية، فالإعداد والتحضير وتقديم التوصيات عمل تقوم به اللجان البرلمانية، ذلك لاتخاذ القرار المناسب من قبل المجالس النيابية. وهذا هو جوهر العمل البرلماني، الأمر الذي يقي المجالس النيابية من إطالة المناقشات والمداولات بدون فائدة، وتحمي المجالس من اتخاذ القرارات المتسرعة، ودورها في الإعداد والدراسة والتحضير لعمل المجلس النيابي، يجعلها كما ذهب البعض[1] - بحق- في مصاف نظام ثنائية المجالس النيابية أو نظام القرارات المتتابعة للمشروع المعروض على المجلس.

ومما تقدم نرى أنه يمكن تعريف اللجان البرلمانية بأنها «**هي الأجهزة التي تستمع وتبحث وتحقق وتعد التقارير لتنفيذ إرادة المجالس النيابية في التشريع والرقابة**». وهذا التعريف يجعل اللجان البرلمانية أجهزة داخل المجلس مكونة من الأعضاء، لتنفيذ إرادة المجالس النيابية، سواء على مستوى التشريع أو على مستوى الرقابة. فهي صورة مصغرة للمجالس النيابية، وصلب عمل هذه اللجان الاستماع والبحث والتحقيق، فأكثر أعمال المجالس النيابية إنتاجاً وأحسنها نفعاً هي الأعمال التي تحتاج إلى إطالة المداولة والتعمق في البحث والمراجعة من مختلف المصادر ووضع مطول للمذكرات وتجاوب أطراف المناقشة المجدية، فلا يمكن أن يكون ذلك في جلسات علنية على مشهد ومسمع الجمهور ولا بين الأعضاء لكثرتهم، ولكن كل ذلك يجرى من وراء الستار في جو هادئ، وبين عدد محدد من الأعضاء ممن يأنسون من أنفسهم ميلاً واستعداداً لدرس الموضوع المطروح عليهم، فهذه الهيئات

(١) د. عمرو أحمد حسبو – اللجان البرلمانية...– المرجع السابق – ص١٦.

المصغرة التى يشكلها المجلس من بين أعضائه يوكل إليها مهمة البحث والدراسة لكل ما يعرض عليه من المشروعات والاقتراحات [1].

الفرع الثاني
المجالس النيابية واللجان البرلمانية

والمجالس النيابية هي "مجالس المتكلمين" كما تسمى في الدول الديمقراطية، ويطلق عليها أيضا "الندوة البرلمانية" لأنها تقوم أساساً على المداخلات والمناقشات، سواء كانت في التشريعات أو الرقابة على أعمال الحكومة، وذلك يتطلب مستوى تعليمياً وثقافياً من النائب لدوره البرلماني، وخصوصاً دوره في اللجان البرلمانية حتى يكون فعالاً في الحياة النيابية، فله وقت زمني محدد في الحديث داخل البرلمان- كما سنرى- وواجب عليه التلخيص، وكيف يتناسب ذلك مع شرطي القراءة والكتابة، والخمسين في المائة عمالاً وفلاحين؟

والرقابة في مفهومها هي تقصي الحقائق من جانب البرلمان للكشف عن عدم التنفيذ السليم للتشريعات النافذة المفعول، وتحديد المسئولية عن ذلك. ودور اللجان البرلمانية هام في النظامين البرلماني والرئاسي، بالرغم أن لكل منهما آلياته الرقابية، ويقول جوزيف بارتلمي"Burtelmy" :- "إن إصلاح النظام النيابي هو الحجر الأساسي في بناء إصلاح النظام الديمقراطي" وإن كنت أرى أن النظام النيابي ممثل في المجالس النيابية أساس بنيانها، هي اللجان البرلمانية فهي تدور وجوداً وعدما مع قوتها وضعفها.

---

(١) فؤاد كمال – الأوضاع البرلمانية – الطبعة الأولى – مطبعة دار الكتب القاهرة – ١٩٢٧م – ص٩٠.

المطلب الثاني

أهمية اللجان البرلمانية

كانت اللجان فى مصر أداة نافعة، وصالحة للقيام بأعمالها البرلمانية وكانت تقاريرها على الدوام محل الثناء والإطراء (١)، واستقر النظام في مصر على الأخذ بنظام اللجان البرلمانية، وانتصر للنظرية الثانية- كما سنرى- والتي تعتبر اللجان البرلمانية على درجه من الأهمية في عمل المجالس النيابية.فهي تقوم بمعاونة مجلس الشعب في وظيفتيه

---

(١) جاء في تقرير اللجنة المشكلة لنظر مشروع اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصرى المقدم من حضرة النائب المحترم الدكتور/ أحمد ماهر باشا رئيس المجلس ما يأتي:- "وعن اللجان البرلمانية: « قبل أن ندخل في تفصيل التعديلات التي أدخلناها على اللائحة الأصلية فى هذا الباب، لا نرى بأساً من أن نشير إلى القواعد التى وضعت على أساسها أحكامه فى المشروع الجديد. لقد كان موضوع اللجان البرلمانية مثار نقاش طويل بين المشتغلين بالفقه الدستوري، واحتدام الجدل بين القائلين بنظرية خطر اللجان على النظام وما تحدثه من اعتداء على السلطة التنفيذية من ناحية، وعلى المجلس من ناحية أخرى وبين القائلين بفائدتها الجزيلة، وما يمكن أن تؤديه هذه الهيئات القليلة العدد من فوائد للنظام البرلماني. ويكاد يكون النظام الإنجليزى هو المثل الظاهر للنظرية الأولى، إذ لا توجد فى إنجلترا لجان برلمانية على الإطلاق، وإنما تؤلف لجان خاصة إذا ما احتاج الأمر تكليفها بالبحث والتحقيق. أما فى فرنسا الجمهورية فقد سادت النظرية الثانية إذ تعتبر اللجان الأداة الكبرى فى إدارة دولاب الأعمال البرلمانية. ولقد كانت اللجان فى مصر أداة نافعة صالحة للقيام بأعمالها البرلمانية، وكانت تقاريرها على الدوام محل الثناء والإطراء، ولم نلاحظ في أعمالها جنوحاً إلى الاعتداء على اختصاصات المجلس ذاته، لذلك كان حرياً أن يحافظ المشروع الجديد على كيان هذا الاعتدال، أو أن تقوم الأحكام التى يمكن أن تكون فى يوم من الأيام سبباً فى جنوح أو شذوذ ضار". راجع: ملحق رقم ٣ جلسة مجلس النواب - في ٢٥ من أغسطس ١٩٤١م- ص٢٠٩٧ وما بعدها من مجموعة المضابط.

راجع: محمد عبد السلام الزيات وآخرون- أحكام الدستور والنظام الداخلى للبرلمان والسوابق البرلمانية فى التطبيق – المرجع السابق – ص٧١، ٧٢.

الأساسيتين، وهما: التشريع والرقابة(١).

الفرع الأول
أهمية دور اللجان في معاونة المجالس النيابية

تبدأ اللجان البرلمانية عملها بعد اختيار أعضاء مجلس الشعب وتقرير فوزهم، يبدأ المجلس افتتاح جلساته بجلسة تسمى "جلسة إجراءات" وهي الجلسة التي يحدد فيها رئيس المجلس ووكيلاه ، وهو ما يسمى "بهيئة مكتب المجلس" وتشكل فيها اللجان البرلمانية وهيئات مكاتب اللجان ورئيس اللجنة ووكيلان وأمين سر اللجنة (٢). وبميلاد العقل المفكر للمجالس النيابية (اللجان البرلمانية) تعتبر قنوات استشعار لها (٣). رغم احتدام الجدل بين القائلين بنظرية خطر اللجان البرلمانية على النظام وما تحدثه من اعتداء على السلطة التنفيذية من جانب، وعلى المجلس نفسه من جانب آخر، إلا أن أهمية اللجان البرلمانية لا يمكن أن تنكر فائدتها في المجالس التشريعية.

تقوم اللجان البرلمانية بدراسة الموضوعات التشريعية من كافة جوانبها السياسية والفنية، وإعطائها الجهد والوقت للبحث الفني المتخصص والمتعمق اللازم لإيضاح جميع التفاصيل المتعلقة بالتشريع، وهي تقوم بذلك ليتخذ المجلس قراراته في سهولة ويسر وبعد دراسة، وهذا المبرر الحقيقي لوجود اللجان البرلمانية يتأكد بشكل قاطع في السنوات الأخيرة، بعد التزايد العددي

---

(١) مجلس الشعب هو إحدى السلطات العامة في الدولة، ويعبر عنه بالسلطة التشريعية باعتبار أنه الجهة التي تختص بوضع التشريعات، انظر: نص المادة (١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب. والتي عرفته بأنه: «السلطة التشريعية ويتولى الرقابة على أعمال الحكومة وذلك على الوجه المبين في الدستور ووفقاً لأحكام هذه اللائحة».

(٢) انظر: المواد (١١، ٣٦، ٢٥٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٣) وقد يكون هناك تشابه للجان في جميع المجالس أياً كان نوعها بداية من المجالس المحلية، والمجالس النيابية، والجامعة العربية، والبرلمان العربي، والبرلمان الدولي.

والفني للقوانين، جعلت دور اللجان البرلمانية من الأهمية بمكان.

والتزايد المستمر لمشروعات القوانين المعروضة على المجالس النيابية، منذ القرن التاسع عشر [1]، سواء التي قبلها المجلس، أو التي رفضها، والدراسة التي تقوم بها اللجان لتنقية هذه المشروعات، جعلت المجلس يتحاشى ازدحامه بالنصوص التشريعية ضعيفة الأفكار أو غير النافعة أو غير المحققة للمصلحة العامة، يظهر العبء الضخم الملقى على عاتق اللجان البرلمانية هذا من جانب، ومن جانب آخر تقي اللجان البرلمانية المجالس التشريعية من أن توضع تحت رحمة الحكومة وسيطرتها التشريعية، لكونها أكثر تخصصاً وأقوى من الناحية الفنية، فوجود اللجان البرلمانية سببها الضرورات العملية لمواجهة الزيادة المطردة لأعداد التشريعات اللازمة للدولة الحديثة، هذا من ناحية، ولتزايد الصعوبات الفنية لهذه التشريعات من ناحية ثانية، ولمراقبة جميع أعمال السلطة التنفيذية من ناحية ثالثة، وهذا هو سبب أهميتها في جميع برلمانات العالم.

ويعتبر البرلمان المصري(منذ دستور ١٩٢٣م والدساتير اللاحقة) أن اللجان أجهزة رئيسية معاونة له فى أداء مهمته، بحيث لا ينظر البرلمان موضوعات قبل أن تبحثه إحدى لجانه، وهو المبدأ الذى نشأ فى أحضان الدساتير والتقاليد البرلمانية الفرنسية. وأخذ بالجمع بين أسلوب اللجان الدائمة أو المتخصصة وأسلوب اللجان الخاصة أو المؤقتة، ويطلق على اللجان الدائمة

(١) يلاحظ أن زيادة عدد التشريعات التى يفوض فيها البرلمان السلطة التنفيذية لإصدار قرارات بقوانين فى موضوعات من اختصاصه لا يرجع سببها إلى التخفيف عن برلمان محمل بأعباء كثيرة، ولكن يرجع بالأحرى إلى أن هذه الموضوعات تثير كراهية الناخبين لأعضاء البرلمان، وبالتالي يخشى الأعضاء عواقب ذلك عند إجراء الانتخابات التشريعية المقبلة.راجع في هذا المعنى:

-PACTET (Pierre):op. cit. p128.

أو المتخصصة تسمية اللجان النوعية، وصفة الدوام والاستمرار، تتميز بها اللجان النوعية عن غيرها من اللجان الأخرى التي يشكلها المجلس، التي يطلق عليها اللجان الخاصة أو المشتركة أو اللجان الفرعية، والأخيرة تشكل داخل اللجنة النوعية ذاتها بموافقة رئيس المجلس، وتختص بفرع أو أكثر من فروع نشاط هذه اللجنة، ومجالها ليس شاملاً لكل نشاط اللجنة النوعية، وإن كانت عضويتها مشكلة من أعضاء اللجنة النوعية، ويوجد بجانب اللجان النوعية واللجان الخاصة المشتركة لجان أخرى تعتبر من الأجهزة البرلمانية للمجلس، وهى اللجنة العامة للمجلس ولجنة القيم.

الفرع الثاني
عدد اللجان البرلمانية في المجالس النيابية

أخذ البرلمان المصري بأسلوب التوسع فى عدد اللجان، ومسمياتها بحيث يتماشى مع نشاط الوزارات القائمة فى الدولة، وذلك على عكس الاتجاه السائد فى البرلمان الفرنسي، الذي يقوم على ضغط عدد اللجان ومسمياتها بحيث يشمل نطاق اختصاصاتها أنشطة واسعة وقطاعات متكاملة، وقد عرض على المجلس مسألة عدد اللجان النوعية عند مناقشته مشروع اللائحة الداخلية، في جلسته الحادية عشرة في ١٩ من ديسمبر ١٩٧٨م فظهر اتجاهان:-

الاتجاه الأول: رأى أن هذه اللجان من الكثرة إلى درجة أن اختصاصاتها متداخلة، مما جعل البعض[(١)]، يطالب بإدماج بعض هذه اللجان، خاصة وأنه قد ثبت من الممارسة أن اجتماعاتها قليلة، لندرة ما يعرض عليها من أمور، وذهب إلى أن تضم لجنتا الخطة والموازنة واللجنة الاقتصادية فى لجنة واحدة لتكامل اختصاصاتهما وتداخلهما، وكذلك لجنتا العلاقات الخارجية والشئون

(١) د. عمرو أحمد حسبو – اللجان البرلمانية ....- المرجع السابق - ص٤٦.

العربية، وأن عدد اللجان من الكثرة بالدرجة التى جعلت العديد من اللجان بلا فاعلية، وكثرة عدد اللجان البرلمانية المشكلة تثير مشكلة تنازع وتداخل الاختصاصات، وخصوصاً إذا كانت هناك لجنة اختصاصاتها أوسع مما يؤدى إلى المنازعة فيه من اللجان الأخرى . واللائحة الداخلية حددت اختصاصات اللجان النوعية على سبيل المثال، وليس على سبيل الحصر، ومن ثم يمكن للائحة أن تضيف للجنة اختصاصاً جديداً فى أى وقت.

والأفضل أن تحتفظ اللائحة الداخلية بعد أن عددت اللجان أن تضع نصاً مثل ذلك الذي كان موجوداً فى اللائحة السابقة، والذي ينص على أن " للمجلس أن يعدل فى اختصاص هذه اللجان، أو يستغنى عن بعضها، أو يدمج عمل لجنتين فى لجنة واحدة، أو ينشئ لجاناً أخرى تتولى بعض اختصاصات هذه اللجان النوعية" [1]. وهذا النص يعطى الحرية للمجلس، ولا يقيده فى تشكيل لجان نوعية جديدة، قد يرى لزوما لها، أو أن يستغنى عن لجان، يرى أنها لم تعد تفي بالغرض الذى أنشئت من أجله، ومن ثم لم يكن هناك مبرر وراء إلغاء هذا النص فى اللائحة الجديدة، لاسيما وأن النص الجديد فيه قيد على حرية المجلس [2]، واختصاصات اللجان النوعية هى ما يغلب عليه العمل داخل هذه اللجان، ولا يمنع ذلك من أن تكون هناك اختصاصات أخرى، تدخل في مجال نشاط اللجنة النوعية دون أن يكون منصوصاً عليها فى اللائحة الداخلية، وذلك في حالة ما إذا كان الموضوع يدخل فى اختصاص الوزارات والأجهزة التي تتولى شئوناً معينة، تدخل في إطار

---

(١) نص المادة (٣٧) من اللائحة الداخلية التي قرر المجلس العمل بها- في ٢٠ من نوفمبر ١٩٧٦م.

(٢) راجع : سامي عبد الصادق- أصول الممارسة البرلمانية – المرجع السابق- ص١١٣ وما بعدها.

نشاط اللجنة وطبيعة اختصاصها [1].

الاتجاه الثاني: يرى الإبقاء على تشكيل اللجان بوضعه الحالى تأسيساً على أن العمل قد استقر على ذلك منذ سنوات. ونحن نرى أن الناظر فى اللوائح البرلمانية منذ ١٩٢٤م وحتى ١٩٧٩م، يجد أن عددها يتراوح ما بين ١٢ و٢١ لجنة برلمانية، وهناك لجان برلمانية يتم ضمها رغم أهميتها، وإن كنا لا نؤيد الاتجاه الثاني في مسألة استقرار الأمر منذ سنوات، لأن هناك لوائح اختزلت هذه اللجان إلى ثمان لجان فقط[2]، ولذلك – نرى- أن الأمر يترك للمجالس النيابية في تحديد عدد اللجان البرلمانية، مع الأخذ في الاعتبار أن هناك لجاناً برلمانية، تعتبر واجهة المجالس النيابية، ولا يخلو منها برلمان ديمقراطي ومن هذه اللجان مثلاً:-

١- لجنة الشئون الدستورية.

٢- لجنة الشئون التشريعية.

٣- لجنة الاقتراحات والشكاوى.

٤- لجنة المحاسبة (الخطة والموازنة).

فهذه هي اللجان الرئيسية- غالباً – في جميع برلمانات العالم، وإن اختلفت مسمياتها، وإن كانت هناك لجان أخرى في كل برلمان، سواء نوعية أو خاصة أو مشتركة أو فرعية، فيجب أن تكون على رأسهم هذه اللجان.

---

(١) د. عمرو أحمد حسبو – اللجان البرلمانية........ – المرجع السابق – ص٥٢.

(٢) اختزلت لائحة ١٩٦٩م اللجان البرلمانية فى ثمان لجان نوعية فقط بضمها أهم اللجان النوعية فى لجنة واحدة ألا وهى اللجنة التشريعية.

المبحث الثاني
أنواع اللجان البرلمانية

للجان البرلمانية مفهومان مختلفان وهما [1]:-

المفهوم الأول: وفيه تعتبر اللجان البرلمانية أجهزة رئيسية معاونة للبرلمان في أداء مهمته بحيث لا ينظر موضوعاً قبل أن تبحثه إحدى لجانه. وهذا المفهوم نشأ فى أحضان اللوائح والتقاليد البرلمانية الفرنسية، وفى برلمان الولايات المتحدة الأمريكية، وانتشر منها إلى البلاد التى حذت حذوهما، وهى تسمى "باللجان الدائمة أو المتخصصة".

والمفهوم الثانى: لا تعتبر فيه اللجان البرلمانية بأنها أجهزة دائمة مستقرة فى حياة المجلس، إنما هى أجهزة طارئة وخاصة، تشكل وفقاً لحاجته بمناسبة موضوع معين يرى البرلمان أن الحاجة ماسة إلى تكوين لجنة خاصة لنظره، وتنتهى مهمة هذه اللجان بعد مناقشتها للموضوع المحال إليها وهو ما تجرى عليه التقاليد البرلمانية الإنجليزية. ومن هذا المنطلق يمكن تقسيم اللجان البرلمانية إلى نوعين هما: اللجان الدائمة المتخصصة أو النوعية، واللجان الخاصة وهنا نفرق بين العديد من اللجان داخل المجالس النيابية منها: اللجان النوعية أو الدائمة أو المتخصصة: وهى اللجان الأساسية في المجالس النيابية. واللجان الخاصة أو المؤقتة: وهى النوع الثاني من اللجان البرلمانية تشكل لغرض معين، واللجان المشتركة: وهى التي تشكل من لجنتين أو أكثر.

ونقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب:-

المطلب الأول: اللجان البرلمانية الدائمة أو النوعية أو المتخصصة.

(١) راجع: د. عمرو أحمد حسبو – اللجان البرلمانية... – المرجع السابق – ص١٨.

المطلب الثاني: اللجان البرلمانية المؤقتة أو الخاصة.

المطلب الثالث: اللجان المشتركة.

المطلب الأول
اللجان البرلمانية الدائمة أو النوعية أو المتخصصة

الفرع الأول
المقصود بالاستدامة للجان النوعية

ليس المقصود بالاستدامة عدم تغير شكل هذه اللجان إذ القاعدة أنه يعاد تشكيل اللجان الدائمة أو النوعية سنوياً أو لمدة أخرى تحددها اللوائح، وإنما المقصود بالاستدامة هنا هو أن مهمة هذه اللجان ليست مؤقتة أو عرضية بل دائمة، وهى تستمد وجودها من اللائحة وليس بقرار من المجلس. والبرلمان المصري منذ نشأته أخذ بالجمع بين اللجان بنوعيها: اللجان الدائمة واللجان الخاصة أو المؤقتة.

وإذا كانت اللجان النوعية هى لجان يشكلها المجلس من عدد من الأعضاء يحدد بناء على اقتراح مكتبه في بداية كل دور انعقاد عادى- وذلك حسب تنظيم اللائحة الحالية- بما يكفل حسن قيام هذه اللجان بأعمالها، ومن نافلة القول: إن عدد أعضاء اللجان في اللوائح السابقة، كان يتراوح ما بين أحد عشر عضواً إلى واحد وعشرين عضواً، وهذه اللجان تتميز بأنها لجان دائمة، تؤدى عملها وبصفة مستمرة في المجال المنوط بها، ومعاونة للمجلس في ممارسة اختصاصاته التشريعية، وتختص هذه اللجان بدراسة جميع ما يعرض على المجلس، من المسائل المختلفة بشئون قطاع أو نشاط معين أو وزارة معينة،كما أنها هيئات مساعدة للمجلس فى الرقابة التى يمارسها على نشاط مختلف أجهزة الدولة،وصفة الدوام والاستمرار إلى جانب التخصص كلها

صفات تتميز بها اللجان البرلمانية النوعية، عن غيرها من اللجان التي يشكلها المجلس، وهى كل لجنة غير دائمة، وصفة الاستمرار التي تتميز بها اللجان النوعية، لا يعنى أنه الاستمرار في التشكيل [١]، ولكن الاستمرار فى نوعية اللجان البرلمانية، ولكن أعضاءها قد يتم اختيار غيرهم حسب تخصص كل لجنة فى بداية كل دور انعقاد، أو حسب نص اللوائح الداخلية للمجالس النيابية.

الفرع الثاني
التفرقة بين اللجان الدائمة واللجان الأخرى

تختلف اللجان النوعية، وهى لجان أصلية دائمة عن اللجان الخاصة والتى تتولى بحث موضوع معين وتنتهي بانتهاء الغرض الذي شكلت من أجله، وتختلف عن اللجان الفرعية التي تشكل داخل اللجنة النوعية ذاتها، بموافقة رئيس المجلس، وتختص بفرع أو أكثر من فروع نشاط هذه اللجنة، ورغم تشكيلها من أعضاء اللجنة النوعية ذاتها إلا أن مجال أعمالها ليس شاملاً لكل نشاط اللجنة الأصلية[٢].

المطلب الثاني
اللجان البرلمانية المؤقتة أو الخاصة

الفرع الأول
المقصود باللجان البرلمانية المؤقتة أو الخاصة

هى اللجان التي يشكلها المجلس لمهمة خاصة، أو لمدة محددة، وينتهي أجلها بانتهاء مهمتها أو مدتها، أو بقرار من المجلس، وتشكل هذه اللجان بقرار من المجلس، وبطريق الانتخاب - غالباً - وبالعدد الذي يحدده المجلس ،

---

(١) د. عمرو حسبو – اللجان البرلمانية – المرجع السابق – ص٦.

(٢) سامي عبد الصادق – أصول الممارسة البرلمانية – المرجع السابق – ص١١١.

والمادة (٨٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب تقرر:« للمجلس أن يقرر- بناء على ما يعرضه رئيسه أو بناء على طلب الحكومة – الموافقة على مبدأ تشكيل لجنة خاصة لدراسة أو بحث مشروع قانون أو اقتراح بمشروع قانون، أو قرار بقانون أو موضوع أو مسألة محددة، وإعداد تقرير بشأنها للمجلس. ويختار المجلس رئيس وأعضاء اللجنة الخاصة ويخطر المجلس بأسمائهم فى أول جلسة. وتستمر اللجنة الخاصة حتى يصدر قرار من المجلس بشأن الموضوع الذى شكلت من أجله أو بانتهاء عملها».

والملاحظ على هذه المادة أنها تجاهلت الأعضاء فى طلب تشكيل اللجنة الخاصة، فالاختيار هنا لرئيس المجلس، بل وتجاهل حق اللجان البرلمانية النوعية فى طلب تشكيل اللجنة الخاصة، وتشكيل هذه اللجنة يجب أن يكون من قبل المجلس، لا من قبل رئيسه، حتى تنفصل اللجنة عن رئيس المجلس في قراراتها، وكذلك الشأن في استمرارها، يجب أن يكون الأمر خاصاً بالمجلس لا برئيسه [1]. واللوائح البرلمانية السابقة نصت على اللجان الخاصة منذ لائحة ١٩٢٤م وحتى لائحة ١٩٧٩م . ويدخل في مجال اللجان الخاصة، اللجان التي تقوم بدراسة البيانات التي يلقيها رئيس الجمهورية، أو ما يلقيه رئيس مجلس الوزراء من بيانات عن برنامج الحكومة، كما يدخل فى هذا المجال اللجان الخاصة التي يشكلها المجلس لتقصى الحقائق [2]، وهو ما سنشرحه لاحقاً.

---

(١) انظر: سامى عبد الصادق – أصول الممارسة البرلمانية – المرجع السابق – ص١١٢.

(٢) سامى عبد الصادق – أصول الممارسة البرلمانية – المرجع السابق – ص١١٢.

الفرع الثاني

مدة بقاء اللجان البرلمانية المؤقتة أو الخاصة

تنص المادة (١٥٩) من لائحة ١٩٤٣م أنه "توقف اللجان أعمالها بانتهاء الدور وتستأنفها من تلقاء نفسها عند افتتاح الدور التالي، وكذلك توقف اللجان أعمالها إذا حل مجلس النواب أو تأجل انعقاد البرلمان " واللجان البرلمانية تنتهي بافتتاح الدور الجديد للبرلمان، وللمجلس أن يقرر بقاء تشكيل اللجان كلها أو بعضها في أول كل دور، وتظل اللجان قائمة في مناصبها، فيما بين مدة الدور العادى الذى تشكل فيه، وطوال مدة الأدوار غير العادية التى تليه قبل افتتاح الدور العادى الجديد، وتستمر أثناء ما يتخلل الدور الذى تشكلت فيه، أو ما يتلوه من فترات التأجيل والعطلة، وبديهي أنه يجوز لها فى كل الأوقات، أن تنعقد انعقاداً قانونياً، ومباشرة العمل فيما يحال عليها من الموضوعات، هذه هي اللجان الدائمة، أما اللجان الخاصة التي يشكلها المجلس لبحث مسائل معينة، تظّل حتى يصدر المجلس في هذه المسائل المطروحة عليها قراراً حاسماً فيها [1].

المطلب الثالث

اللجان المشتركة

الفرع الأول

تشكيل اللجان المشتركة

«للمجلس بناء - على ما يقترحه رئيسه أو بناء على طلب الحكومة - أن يقرر إحالة موضوع معروض عليه إلى لجنة مشتركة من مكاتب أو أعضاء لجنتين أو أكثر من اللجان النوعية للمجلس. ويرأس اللجنة المشتركة أحد

(١) فؤاد كمال – الأوضاع البرلمانية – المرجع السابق – ص٩٤.

وكيلي المجلس أو أقدم رؤساء اللجان ثم أكبرهم سناً، كما يتولى أمانة سرها أقدم أمناء السر ثم أكبرهم سناً، وذلك ما لم يعين المجلس فى قراره رئيس وأمين سر اللجنة المشتركة. ويختار رئيس اللجنة المشتركة من يتولى إدارة أمانتها من بين العاملين بالأمانة العامة للمجلس. ومع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص يجب لصحة الاجتماع المشترك من لجنتين أو أكثر حضور ثلث أعضاء كل لجنة على حدة على الأقل ، ولا تكون القرارات التى تصدرها هذه اللجنة صحيحة إلا بموافقة أغلبية مجموعة أعضاء اللجنة المشتركة» (١).

ونفس الانتقاد السابق للمادة (٨٢) والخاص بتشكيل اللجنة الخاصة ينطبق على تشكيل اللجان المشتركة، وذلك إذا أضفنا أن رئيس اللجنة الخاصة يتولى الاختصاصات المقررة لرئيس ومكتب اللجنة النوعية (٢)، و جرت العادة على أن الموضوعات التى يحيلها المجلس على اللجنة المشتركة، هي موضوعات ذات اختصاصات متعددة، بحيث إن كل جزء منها يصلح أن يكون مجالاً لدراسة لجنة نوعية واحدة، ويدخل هذا الجزء فى نطاق تخصصها، ولكن إعمالاً لوحدة الموضوع، فقد تقتضى دقة الدراسة، أن تحال مثل هذه الموضوعات على مجموعة لجان، لتجتمع في صورة لجنة مشتركة لدراسة هذا الموضوع من كافة جوانبه.

---

(١) نص المادة (٨٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) وتنص المادة (٨٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه «مع مراعاة أحكام المادتين السابقتين، تسرى على اللجان الخاصة المشتركة القواعد المقررة في المواد (٤٢، ٤٣، ٤٥، ٤٦، ٤٧، ٤٩، ٥٠) والمواد من(٥٢ إلى ٧٣) والفقرتين الثالثة والرابعة من المادة (٧٥) والمواد (٧٦، ٧٧، ٨٠، ٨١) من هذه اللائحة، وذلك على أن يتولى رئيس اللجنة الخاصة الاختصاصات المقررة لرئيس ومكتب اللجنة النوعية».

الفرع الثاني

اللجان المشتركة بين مجلسي الشعب والشورى

تنص المادة (١٩٤) من الدستور أنه:- «يختص مجلس الشورى بدراسة واقتراح ما يراه كفيلاً بالحفاظ على دعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي، وحماية المقومات الأساسية للمجتمع، وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة.وتجب موافقة المجلس على ما يلي:-

١- الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، على أن تسرى على مناقشة التعديل والموافقة عليه بالمجلس الأحكام المنصوص عليها فى المادة (١٨٩).

٢- مشروعات القوانين المكملة للدستور والتى نصت عليها المواد(٥، ٦، ٤٨، ٦٢، ٧٦، ٨٥، ٨٧، ٨٩، ٩١، ١٦٠، ١٦٣، ١٦٧، ١٦٨، ١٧٠، ١٧١، ١٧٢، ١٧٣، ١٧٥، ١٧٦، ١٧٧، ١٧٨، ١٧٩، ١٨٣، ١٩٦، ١٩٧، ١٩٨، ٢٠٦، ٢٠٧، ٢٠٨، ٢٠٩، ٢١٠، ٢١١) من الدستور.

٣- معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو التى تتعلق بحقوق السيادة.

وإذا قام خلاف بين مجلسى الشعب والشورى بالنسبة لهذه المواد أحال رئيس مجلس الشعب الأمر إلى لجنة مشتركة تشكل من رئيسي مجلس الشعب والشورى، وبعضوية سبعة أعضاء من كل مجلس تختارهم لجنته العامة، وذلك لاقتراح نص للأحكام محل الخلاف. ويعرض النص الذي انتهت إليه اللجنة على كل من المجلسين، وإذا لم يوافق أى منهما على النص، عرض الأمر على المجلسين فى اجتماع مشترك يرأسه رئيس مجلس الشعب فى

المكان الذى يحدده، وتحضره أغلبية أعضاء كل من المجلسين على الأقل. وإذا لم تصل اللجنة إلى اتفاق على نص موحد، كان للمجلسين أن يوافقا في اجتماعهما المشترك على النص الذى وافق عليه أى منهما. ومع مراعاة ما يتطلبه الدستور من أغلبية خاصة، يصدر القرار فى كل من المجلسين، وفى الاجتماع المشترك لهما بأغلبية الحاضرين. وفى جميع الأحوال يكون التصويت دون مناقشة».

أولاً: مجلس الشورى بين المشورة والتشريع:-

تبرز أهمية اللجان البرلمانية المشتركة بعد التعديلات الدستورية الأخيرة، وتعديل النصوص الخاصة بدوره التشريعي، فأصبح مجلس الشورى أقرب إلى التشريع منه إلى المشورة، لذلك يجب إعادة النظر في النصوص الدستورية ككل وخصوصاً بعد التعديلات الأخيرة [1]، وحتى يصبح مجلس الشورى أحد جناحي الحياة النيابية في مصر ،

فنص المادة (١٩٥) من الدستور يقرر أنه «يؤخذ رأى مجلس الشورى فيما يلي:-

١- مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

٢- مشروعات القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية.

٣- ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة، أو بسياستها في الشئون العربية أو الخارجية، ويبلغ المجلس رأيه فى هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب.

---

(١) تنص المادة (٢٠١) من الدستور أن "رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء وغيرهم من أعضاء الحكومة غير مسئولين أمام مجلس الشورى "

وتنص المادة (٢٠٥) من الدستور أنه «تسرى في شأن مجلس الشورى الأحكام الواردة بالدستور فى المواد (٦٢، ٨٨ فقرة ثانية [1]، ٨٩، ٩٠، ٩١، ٩٣، ٩٤، ٩٥، ٩٦، ٩٧، ٩٨، ٩٩، ١٠٠، ١٠١، ١٠٢، ١٠٤، ١٠٥، ١٠٦، ١٠٧، ١٢٩، ١٣٠، ١٣٤) وذلك فيما لا يتعارض مع الأحكام الواردة فى هذا الفصل على أنه يباشر الاختصاصات المقررة فى المواد المذكورة مجلس الشورى ورئيسه».

ثانياً: عضوية اللجان البرلمانية والأحزاب السياسية:-

يجب أن تعكس العضوية في اللجان البرلمانية القوى المختلفة للأحزاب الممثلة في المجالس النيابية بصفة عامة، وأن يحكم مبدأ التوازن والتمثيل الحزبي عملية توزيع العضوية في اللجان، وبالاطلاع على المجالس النيابية لبعض الدول المتقدمة نجد أنه في فرنسا لا يجوز للأحزاب الصغيرة أن تمثل في اللجان فلكي يتم تمثيل أي حزب من الأحزاب في اللجان يجب أن يستحوذ على ٢٠ مقعداً على الأقل من مقاعد الجمعية الوطنية على عكس ذلك يجري العمل في المجلس التشريعي للبرتغال على أن يمثل الأحزاب الصغيرة عضواً فقط في لجنة واحدة فقط من بين ثلاث لجان، وفي السلفادور تأخذ الأحزاب الصغيرة مقعداً واحداً في كل لجنة من لجان المجلس التشريعي لديها وإذا كان لهذه الأحزاب عضو واحد فقط في المجلس فهذا العضو نفسه يمثلها في كل اللجان الموجودة. وفي البندستاج الألماني يسيطر حزب الأغلبية على جميع لجانه، ولا يختلف الحال كثيراً في مجالس كل من بلغاريا وكندا وفرنسا والمجر والمملكة المتحدة والولايات المتحدة حيث تحكم المساندة الانتخابية

---

(١) تم إضافة المادة (٦٢)، والفقرة الثانية من المادة (٨٨) على المواد التى كانت مقررة قبل التعديل الدستوري الأخير.

للأحزاب التعيين في اللجان. وتختلف المجالس التشريعية(1) في توزيع رئاسة

جدول مقارن بعدد اللجان البرلمانية ونظام تشكيلها فى ٢٠ دولة :

م	الدولة	عدد اللجان في مجالسها	تشكيل اللجان
١	الأرجنتين	مجلس الشيوخ ٤١ مجلس النواب ٣٨ ٤ لجان مشتركة	في كلا المجلسين الرئيس مفوض بأن يقوم بتشكيل اللجان ويراعى التمثيل النسبي حسب قوة الأحزاب
٢	بلغاريا	الجمعية الوطنية ١٨	تجسيد الوزن النسبي للحزب القوى
٣	كندا	مجلس الشيوخ ١٣ مجلس العموم ٢٠ ٣ لجان مشتركة	يتم تعيين ٩ أعضاء في بداية الدورة بواسطة لجنة «الفرز» لتكوين اللجان الدائمة، أما اللجان الخاصة فيتم اختيارها عن طريق مجلس العموم
٤	كوستاريكا	المجلس التشريعى ٦	تكوين المجلس يعكس الوزن النسبى للحزب الأقوى والانشقاقات الحزبية
٥	السلفادور	الجمعية التشريعية ١٤	التكوين يعكس الوزن النسبى للحزب القوى والانشقاقات الحزبية
٦	فرنسا	مجلس الشيوخ ٦ الجمعية الوطنية ٦	فى كليهما، التكوين يعكس الوزن النسبي للحزب الأقوى.
٧	المجر	الجمعية الوطنية ١١ لجنة دائمة ٦ لجان خاصة	تعكس التكوين النسبى وقوة الأحزاب
٨	ألمانيا	مجلس الشيوخ اختيار ٢٤ مجلس النواب اختيار ٢٤	فى كلا المجلسين التكوين النسبي يعكس قوة الحزب
٩	الهند	مجلس الشعب ١٢ مجلس الولايات ٩ ١٧ لجنة متخصصة ودائمة	فى كليهما، التعيين أو الانتخاب يتم من قبل المجلس عن طريق الاقتراع أو عن طريق التعيين والترشيح بواسطة المكتب الرئاسي.
١٠	ايرلندا	مجلس الشيوخ لجنتان بالاختيار مجلس النواب ٣ لجنتان مشتركتان	يتم الاختيار بناء على لجنة الفرز المكلفة من المجلس، مع الأخذ فى الاعتبار الوزن النسبي لقوة الأحزاب والجماعات غير الحزبية
١١	اليابان	مجلس المستشارين ١٧ مجلس النواب ٢٠	فى كليهما، الأماكن تخصص بواسطة المكتب الرئاسى وفقاً للوزن النسبى للأحزاب
١٢	الأردن	مجلس الأعيان١٧ مجلس النواب٢٠	يتم الانتخاب عن طريق اقتراع سرى
١٣	ناميبيا	الجمعية الوطنية ٤ لجان دائمة	يتم الترشيح بواسطة الأحزاب ويتم الإعلان بواسطة متحدث رسمى

اللجان بين الأحزاب الممثلة في المجلس التشريعي، ففي الكونجرس الأمريكي يتولى حزب الأغلبية رئاسة جميع اللجان التابعة للكونجرس، أما في البوندستاج الألماني يتم توزيع رئاسة اللجان على حسب عدد المقاعد التي يحوزها كل حزب، أما في البرلمان البريطاني يتولى حزب الأغلبية رئاسة

١٤	البرتغال	مجلس الجمهورية ١٢ لجنة دائمة	التكوين النسبى يعكس قوة الأحزاب
١٥	رومانيا	مجلس النواب ١٤ مجلس الشيوخ ١٤ لجنة مشتركة فى المخابرات	التكوين النسبى يعكس قوة الحزب ثم بعد ذلك يقوم الحزب باختيار من سيمثله فى كل لجنة
١٦	روسيا	مجلس الدوما ٢٣ المجلس الفيدرالى ١٣	فى كليهما التكوين النسبى يعكس قوة الحزب
١٧	السنغال	الجمعية الوطنية ١١	التعيين بواسطة الجمعية بناء على اقتراح رؤساء الكتل البرلمانية
١٨	تايلاند	مجلس النواب ١٥ مجلس الشيوخ١٣	فى كليهما يتم الانتخاب ، بحسب الوزن النسبى لكل حزب
١٩	المملكة المتحدة	مجلس العموم ٣٠ مجلس اللوردات ١٤ (مع ١٠ لجان فرعية دائمة)	فى مجلس العموم، تقوم لجنة الاختيار بترشيح اللجان الدائمة وتقترح ١٤ عضواً لاختيار اللجان الفرعية للتعيين بواسطة المجلس، وفى مجلس اللوردات، يتم تشكيل اللجان عن طريق التوصية التى تقوم بها لجنة الاختيار، ما عدا بعض اللجان مثل" لجنة الوفاق " التى يتم اختيار أعضائها عن طريق توصية من رئيس مجلس اللوردات
٢٠	الولايات المتحدة الأمريكية	مجلس الشيوخ ١٦ لجنة دائمة ٣ مختارة وواحدة خاصة مجلس النواب ١٩ دائمة و ٢ مختارة و٤ مشتركة	فى كلا المجلسين، يتم الانتخاب عن طريق الوزن النسبى للأحزاب

(١) انظر: د. على الصاوى – تطوير عمل المجالس النيابية العربية – برنامج الأمم المتحدة الانمائى – ص١، ٣. وعلى شبكة المعلومات الدولية موقع:-

http://www.pogar/org/publications/lefislaturesowila/section12html

جميع اللجان الموجودة عدا لجنة الحسابات العامة، وفي المجر[1] لا يشترط أن تكون قيادة اللجان محصورة بين قادة أحزاب أو تحالفات الأغلبية حيث يتم توزيع العضوية بصورة نسبية على مختلف الأحزاب، وهذا من وجهة نظري يجعل هناك نوعاً من التوازن في تشكيل اللجان ويجعلها أكثر فاعلية.

وفي مصر ونظراً للتراث الخالد للإدارة المصرية، منذ أن عرفت الانتخابات إلى الآن، وبتلاعبها في نتائج الانتخابات، لا يوجد تمثيل حقيقي للأحزاب في البرلمان، ومن ثم أصبح ضعيفاً في مواجهة الحكومة وفي الرقابة عليها [2]، وضعف عام في عمل اللجان، وأصبح كثير منها مسيراً وليس مخيراً. ولكن إذا تم تشكيل أي مجلس نيابي تشكيلاً متوازناً، أضحت اللجان البرلمانية قوية والقلعة الحصينة أمام غزو مشروعات القوانين القادمة من السلطة التنفيذية، وسبب قوته أمامها والعكس صحيح، فهي رأس الحربة بالنسبة للمجالس النيابية في جميع دول العالم.

(١) يدير البرلمان لجنة منسقة هي "لجنة المجلس" وقادة التكتلات كما تضم عشر لجان نوعية وأربع لجان متخصصة فضلاً عن أربع لجان فرعية أخرى، وتتراوح عضوية اللجان النوعية الدائمة ما بين ٢٣إلى ٢٦ عضواً بينما تتراوح عضوية اللجان الفرعية بين خمسة إلى عشرة أعضاء . انظر: د. علي الصاوي – برلمانات العالم وسط وشرق أوروبا – الطبعة الأولى- دار النهضة العربية ٢٠٠٠م- ص ٢٩.

(٢) د. جابر جاد نصار – حوار في جريدة الوفد السنة ٢٣ العدد (١٨) ١٩من أكتوبر سنة ٢٠٠٦م ،الموافق ٢٦ من رمضان ١٤٢٧هجرية - ص٥.

القسم الأول

القسم الأول

اللجان البرلمانية ودورها فى العمل التشريعي

تمهيد وتقسيم:-

ونستعرض في الباب الأول من هذا القسم دور اللجان البرلمانية التشريعي في المجالس النيابية، ومدى دورها التشريعي في النظام البرلماني ممثلاً في فرنسا، وفى النظام الرئاسي ممثلاً في أمريكا، ثم دورها بين أجهزة المجلس النيابي، وعلاقتها بالأجهزة الأخرى ذات الصلة في مصر.

وفى الباب الثانى نتطرق لمدى فاعلية اللجان البرلمانية فى العمل التشريعى، وضعف وقوة تقارير اللجان، ومدى تأثير ذلك على الحد من الأحكام بعدم الدستورية، ثم نتحدث عن عوامل نجاح اللجان البرلمانية في العملية التشريعية.

الباب الأول

دور اللجان البرلمانية فى

ممارسة المجالس النيابية لاختصاصها التشريعي

تمهيد وتقسيم:-

بعدما تضاءلت الوظيفة التشريعية [1] للبرلمانات في العصر الحديث، واقتصر دورها على الموافقة من حيث المبدأ على ما تعده السلطة التنفيذية من تشريعات، وازداد دور السلطة التنفيذية بزيادة دورها اللائحي، وأصبحت تستغرق العمل التشريعي ذاته، ففي فرنسا قسم العمل التشريعى بين البرلمان والسلطة التنفيذية، وأصبح البرلمان عاجزاً حتى عن القيام بنصفه المتبقي له في التشريع، وبتدبر الأمر وجدنا أن السر في ذلك يكمن في قوة وضعف اللجان البرلمانية فهي العمود الفقري بالنسبة للمجالس النيابية، كما سنرى إن شاء الله.

ونقسم هذا الباب إلى فصلين:-

الفصل الأول: دور اللجان البرلمانية في العمل التشريعي فى القانون المقارن.

الفصل الثاني: دور اللجان البرلمانية بين أجهزة المجالس النيابية في مصر.

---

(١) د. رمزى طه الشاعر – الأيدلوجية وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة – الأيدلوجية التحررية – مطبعة جامعة عين شمس ١٩٨٨م- ص٤٣٢.

الفصل الأول

دور اللجان البرلمانية فى

العمل التشريعي فى القانون المقارن

تمهيد وتقسيم:-

تقوم اللجان البرلمانية بدور هام فى العمل التشريعي، ابتداء من مرحلة اقتراح القانون مروراً بمرحلة المناقشة والدراسة المستفيضة، وحتى إصدار القانون بل وبعد إصداره، لذلك سنتطرق لدور اللجان البرلمانية في كل من فرنسا وأمريكا ،وضوابط تنظيم اللجان فيهما.

ونقسم هذا الفصل إلى مبحثين:-

مبحث أول: الدور التشريعي للجان البرلمانية في فرنسا.

مبحث ثانٍ: الدور التشريعي للجان البرلمانية في أمريكا .

المبحث الأول

الدور التشريعي للجان البرلمانية فى فرنسا

اللجان البرلمانية فى فرنسا جاء الاهتمام بتنظيم أحكامها متنوعاً ومتدرجاً من اللائحة الداخلية مروراً بالتشريع العادي، وحتى المشرع الدستورى، فهذا الأخير لم يغفل أهمية اللجان البرلمانية، لذلك أرسى الركائز الأساسية لها، وذلك فى المواد (٤٣: ٤٥) من دستور الجمهورية الخامسة (الحالي)، وأدرك واضعو الدستور أهمية اللجان كآلية محورية لدعم البرلمان في التشريع وفى دوره الرقابي، وتطوير أدائه.

وأرست الأوامر التنظيمية للائحة الداخلية في الجمعية الوطنية الفرنسية (مجلس النواب ومجلس الشيوخ) بدورها الأحكام التفصيلية المنظمة لعمل

اللجان البرلمانية [1]، فالمادة السادسة من الأمر التنظيمي رقم ١١٠٠/٥٨ الصادر فى ١٧ من نوفمبر سنة ١٩٥٨م أقرت مبدأ تأسيس لجان برلمانية على مستوى مجلسى البرلمان، كآليات تدعم البرلمان، واللائحة الداخلية نظمت الجوانب المتعلقة بهذه اللجان من حيث الشكل والاختصاص، وحدود دورها الرقابى وكيفية مناقشة مشروعات القوانين المحالة من الجمعية. واعتباراً من القانون الصادر فى ١٧ من نوفمبر سنة ١٩٠٢م .وعدد اللجان الدائمة – كما ذكرنا – قد تطور على مدى تاريخ البرلمان الفرنسي صعوداً وهبوطاً، فكان هناك ست عشرة لجنة في ظل دستور الجمهورية الثالثة، ثم ارتفعت إلى تسع عشرة لجنة فى الجمهورية الرابعة، ثم ما لبث أن انخفض هذا العدد في دستور الجمهورية الخامسة إلى اثنتي عشرة لجنة بواقع ست لجان لكل مجلس من مجلسى البرلمان(الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ).

واللجان الدائمة: Les commissions permanents وتضم ست لجان وفقا للمادة (٤٣) من الدستور، والمادة (٣٩) من اللائحة الداخلية وتشمل الآتي:-

١- لجنة الشئون الثقافية والعائلية والاجتماعية: Commission des affaires culturelles familiales et socialesوتختص بالتعليم والبحث، والتأهيل المهنى ، والرقى الاجتماعي، والشباب والرياضة، والأنشطة الثقافية ،والإعلام ، والعمل والوظيفة، والصحة العامة ،والأسرة والسكان والأمن الاجتماعي والمعونة الاجتماعية ،

(١) فالمادة (٤٣) من الدستور الفرنسي أبرزت دور اللجان في فحص القوانين كمرحلة مسبقة على سنها لتدارك أية ثغرات قد تشوبها، والنص في لغته الأصلية كالآتي:-
"Les projets et propositions de loi sont a, La demande du gouvernement ou de l, assemblée qui en est saisie envoyés pour examen a, des commission specailement designées a cet éffer"

والمعاشات المدنية والعسكرية ومعاش التقاعد ، ومعاش العجز عن العمل.

٢- لجنة الشئون الاقتصادية وشئون البيئة : Commission des affaires économiques et de L'environnement et territoire. وتختص بالزراعة والصيد، والطاقة والصناعة، والبحث التقني، والاستهلاك والتجارة الداخلية والخارجية، والضرائب، ووسائل الاتصال السياحية، وإعداد الأرض والتعمير، والإمدادات والأشغال العامة، والتسكين والبناء، والبيئة [1].

٣- لجنة الشئون الخارجية: Commission des affaires étrangères. وتشمل العلاقات الدولية والسياسة الخارجية، والتعاون والمعاهدات والاتفاقات الدولية.

٤- لجنة الدفاع القومى والقوات المسلحة: Commission de La défense nationale et des forces armées وتشمل التنظيم العام للدفاع، وسياسة التعاون والمساعدة فى المجال العسكري، والخطط طويلة الأجل للجيش، والصناعة المتعلقة بالطيران والفضاء، والتسلح والمنشآت العسكرية الخاصة بالأسلحة، والمجال العسكري، والخدمة الوطنية والقوانين الخاصة بالتجنيد، والموظفين المدنيين والعسكريين بالجيش والشرطة والقضاء العسكرى.

٥- اللجنة المالية والاقتصادية العامة: Les commission de finances et de l'économique général. وتشمل إيرادات ومصروفات الدولة، وتنفيذ الموازنة، والعملات والقروض والأنشطة

(١) عدلت هذه الفقرة بالقرار رقم ١٣٢ الصادر في ٨ من أكتوبر سنة ٢٠٠٢م .

المالية الداخلية والخارجية، والرقابة المالية على الشركات الوطنية وأملاك الدولة.

٦- لجنة القوانين الدستورية والتشريع والإدارة العامة للجمهورية: La Commission des lois constitutionnelles et de la législation et de L'administration général de La République. وتشمل القوانين الدستورية الأساسية والانتخابية، واللائحة والتنظيم القضائى والتشريع المدنى والإدارى والجنائى، والعرائض، والإدارة العامة لأقاليم الجمهورية والجماعات المحلية.

المطلب الأول

أحكام اللجان النوعية فى الجمعية الوطنية الفرنسية

يتساوى العدد الأقصى في داخل اللجان، فبالنسبة للجنة الشئون الثقافية والأسرية والاجتماعية، ولجنة الشئون الاقتصادية والبيئة والأرض على التوالى ٨/٢ من عدد أعضاء الجمعية. وبالنسبة للجنة الشئون الخارجية، ولجنة الدفاع القومى والقوات المسلحة، ولجنة المالية والاقتصاد العام والخطة، ولجنة القوانين الدستورية والتشريع، والإدارة العامة للجمهورية على التوالى ٨/١ من عدد أعضاء الجمعية، يرفع العدد الذي يتم الحصول عليه إلى العدد الأكبر الذى يليه مباشرة.

أحكام اللجان في اللائحة:-

١- يعين أعضاء اللجان الدائمة فى بداية الفصل التشريعي، وكل عام يليه، ماعدا العام الذي يسبق تجديد الجمعية فى بداية دور الانعقاد العادي، وفقا للإجراء المنصوص عليه فى المادتين (٢٥، ٢٧).

٢- تحصل الهيئات البرلمانية التى يتم تشكيلها بصورة منتظمة، وفقا للاشتراطات المنصوص عليها فى المادة (١٩) على عدد من المقاعد نسبياً حسب أهميتها العددية، وذلك بالمقارنة بعدد أعضاء الجمعية.

٣- يتم إسناد المقاعد التى تظل شاغرة بعد هذا التقسيم إلى النواب الذين لا ينتمون لأية هيئة برلمانية، وتتم الترشيحات لهذه المقاعد- في حالة عدم الاتفاق- وفقا للاختيار بحسب ميزة السن. (١)

٤- لا يجوز لأي نائب أن يصبح عضواً في أكثر من لجنة دائمة، إلا أنه يستطيع حضور اجتماعات اللجان التى لا يتمتع بعضويتها م (٧١).

٥- يجوز إعفاء النواب الذين ينتمون إلى المجالس الدولية أو الأوروبية، وكذلك النواب الأعضاء فى لجنة خاصة – بناء على طلبهم وخلال مدة أعمال هذه المجالس ولجانها أو اللجنة الخاصة – من الحضور فى اللجنة الدائمة التى ينتمون إليها، وفى هذه الحالة يحل بدلاً كل منهم عضو آخر من أعضاء اللجنة مع مراعاة م (٧٢، ٧٣).

٦- يعتبر النائب الذي لم يعد ينتمى إلى الهيئة البرلمانية التى كان منضماً إليها عندما تم تعيينه كعضو فى لجنة دائمة – غير منتمى بقوة القانون إلى هذه اللجنة – وهو نفس الشرط المطلوب في شغل اللجان الخاصة.

٧- يتم شغل المقاعد المخصصة للهيئات البرلمانية فى اللجان الدائمة – والتى أصبحت شاغرة – وفقا للاشتراطات المنصوص عليها فى الفقرة الخامسة من المادة (٣٤) ومراعاة المادتين(٧٣، ٧٤).

(١) ونص المادة (٤٣) من الدستور الفرنسي حددت المهمة الأساسية للجان البرلمانية، وفصلت بعد ذلك اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية مهام هذه اللجان.

اللجان البرلمانية بين أجهزة الجمعية الوطنية الفرنسية [1]:-

١- المكتب : Le Bureau

٢- المجموعات السياسية أو البرلمانية:

Les groupes politiques ou parlementairés

٣- اللجان البرلمانية: Les commissions parlementairés

٤- مجلس الرؤساء: La conférence de presidents

٥- الوكالات البرلمانية: Les délégation parlementaires، وتعد اللجان البرلمانية آلية هامة لتسيير العمل البرلماني في النظام الفرنسي، ويقابل مصطلح اللجان البرلمانية الدائمة فى فرنسا [2] مصطلح اللجان النوعية فى القانون المصرى، من حيث الدوام والاستمرار والطبيعة والمهام وتنوع مجالات الاختصاص كقاعدة عامة دون إنكار لوجود فروق تفصيلية [3]، وكل لجنة تضطلع بمجموعة من الأنشطة التى

---

(١) ونص المادة (٢٤) من دستور الجمهورية الخامسة (الحالي) الصادر في ١٤ من أكتوبر سنة ١٩٥٨م بأن البرلمان الفرنسي يتألف من مجلسين هما :- الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ (L, Assemblée nationale – le sénat) و يمارسان التشريع بصورة حقيقية وواقعية، والنظام الفرنسي يأخذ بثنائية المجالس أو التمثيل الثنائي Bicqmrisme وتأخذ اللجان فيهما حكماً واحداً تقريباً، لأن كليهما مجلس تشريعي، وإن كنا نركز على الجمعية الوطنية الفرنسية، لأنها المقابل لمجلس الشعب في مصر.

(٢) عدد أعضاء الجمعية الوطنية ٥٧٧ عضواً، يتم انتخابهم بالانتخاب المباشر Soutélus suffrage direct .

(٣) راجع: الأحكام الأساسية للجان:-

- Evie oliva :Droit Constitutionnel, 4 ed sirey 2004 p 209 ets.
- Xavier La tour :Des rapports entre le parlements et le gouverenment sous La X.L Législative R.D.P Nou. Dec 2000 . p 1661, ets =

تمارسها السلطات التنفيذية أو تتعلق بسير الحياة النيابية السياسية بوجه عام.

أهم اللجان البرلمانية فى فرنسا:-

١- اللجان الدائمة:

Les commissions permanents.

٢- اللجان الخاصة:

Les commissions spécials

٣- اللجان متعادلة التمثيل:

Les commissions mixtes parlemntaires.

٤- لجان التحقيق:

Les commissions d'énquete et de control

٥- اللجان المشكلة لفحص الاتهام الجنائي لرئيس الجمهورية وأعضاء الحكومة أمام المحكمة العليا (١).

Mise en accusation devant la haute cour de justice.

- = J. Gicquel: le role du parlementaires de controle et devaluation des lais la documentation francaise 1995 p. 31 et.

- يتفاوت موقف الأنظمة الدستورية المقارنة في حدود المساحة الممنوحة للجان البرلمانية في تنظيم أعمالها، فالبعض يعترف لها بحرية في تنظيمها لأعمالها كالسويد والدانمارك، وفنلندا ، فيما تفرض الغالبية إجراءات معينة تلتزم اللجان بتطبيقها دون إغفال قدر من المرونة لها مثل النمسا ، بلجيكا ، أسبانيا ، ألمانيا ، البرلمان الأوربي ، إيطاليا.

-Pauline Turk : Les commission parlementaires perlmentes et le revue du parlement sous la vere politique th D 2005 p256.

(١) راجع:

-Jean paul la Caue: Droit Constitutionnel et instations politique 4 ed 2000 p 220 ets.

- Jean claude acquaviva: Droit constitutionnel et institutions politiques 5 ed Gaudino edition 2001 p 167.

تقسيم اللجان البرلمانية فى فرنسا:-

انقسم الفقه الفرنسي في إرساء تقسيمات مختلفة لهذه اللجان، وفقا لمعايير معينة ويمكن التمييز بين اتجاهين أساسيين هما:-

الاتجاه الأول: يقسم اللجان إلى تشريعية وغير تشريعية.

الاتجاه الثاني: يقسم اللجان إلى لجان دائمة ولجان خاصة.

الاتجاه الأول: ويمثل غالبية فقه القانون العام الفرنسي ويقسم اللجان إلى لجان تشريعية ولجان غير تشريعية وتنقسم اللجان البرلمانية لديهم وفقا لمعيار طبيعة الوظيفة أو المهمة التي توكل إليها.

واللجان التشريعية: Les commissions Legislatives تشمل اللجان الدائمة، واللجان الخاصة واللجان المتعادلة التمثيل، لأنها تمارس العمل التشريعي، وإن كانت بصورة متفاوتة، من مراجعة للمشروعات والاقتراحات والقوانين وتقديم تقرير عنها للمجلس، واللجان الخاصة تشكل لغرض معين وقد يكون لفحص قانون أو غرض آخر [١].والمتعادلة التمثيل فدورها يقتصر على التوفيق بين مجلسى البرلمان في حالة الاختلاف في الصياغة المقدمة وصولاً إلى اتفاق بينهما في الصياغة المتوازنة [٢].

اللجان غير التشريعية:[٣]**:Les commissions non legislatives**

---

(١) - Pauline Turk: op . cit .p 30ets

(٢) - Sebastien Bernard :La commission mixetes paritaire R.F.D. Droit constitutionnel no 47 . 2001 p 451 ets.

(٣) د. محمد احمد عبد النعيم – لجنة الشئون الدستورية والتشريعية لمجلس الشعب المصري بين الواقع والمأمول – دراسة مقارنة – دار النهضة العربية ٢٠٠٥م- ص٢٤.

وهذه اللجان تمارس عملاً ذا طبيعة غير تشريعية، ومن هذه اللجان لجان تقصى الحقائق أو الرقابة، وهى تعد – بحق- آليات تملك سلطات حقيقة لممارسة الدور الرقابي للبرلمان على أعمال السلطة التنفيذية (١)، مثالاً لذلك موافقة الجمعية الوطنية على تشكيل لجنة تحقيق بناء على اقتراح من لجنة الشئون الخارجية، في شأن تدخل الحكومة الفرنسية في أزمة ساحل العاج في ١٩من سبتمبر سنة ٢٠٠٢م.

واللجان ذات الأغراض الخاصة: وهى تضطلع بسلطة فحص الطلبات المقدمة بشأن الحصانات البرلمانية عن أحد النواب أو الطلبات المقدمة بشأن وقف الملاحقة والاعتقال، وتقدم تقريراً مفصلاً لرئيس الجمعية.

واللجان المخصصة لفحص طلبات الاتهام الجنائي لرئيس الجمهورية: ويقتصر اختصاص هذه اللجنة وفقا للتعديل الدستوري الصادر في ٢٥ من يوليو سنة ١٩٩٣م على حالات الاتهام الجنائي الموجهة إلى رئيس الجمهورية فقط، وتخضع لتنظيمها وتشكيلها لأحكام المادة (١٦٠) منه، وطبقا للأحكام المنصوص عليه في المادة (٨٠) من اللائحة الداخلية، وهى لجنة ذات طابع مؤقت وفى إطار التنسيق الذي يتم مع المحكمة في هذا الخصوص، والتي يمارس فيها أعضاء اللجنة دورهم باعتبارهم قضاة برلمانيين Juges parlementaires.

الاتجاه الثاني: يقسم اللجان البرلمانية إلى لجان دائمة ولجان مؤقتة، ويعتمد هذا الاتجاه على طبيعة المهمة المسندة إلى اللجان، وفى هذا الإطار تقسم اللجان إلى لجان دائمة Permanents أي إنها تمارس وظيفتها على

---

(١) Elisabeten vallet :Les commissions d,enquéte parlementaire sous La cinquieme republique R.F. de Droit Constitutionnel press univers paris de france no 50 – 2003 . p 249 ets.

سبيل الدوام، وفي مجالات معينة حددتها اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية، وتتمتع بصددها باختصاص عام. ولجان مؤقتة Temporaries تمارس عملاً محدداً أو مهمة محددة بعينها، ومن ثم لا مجال لاستمرارها بعد انتهاء العمل المكلفة به ، ومن أبرز تطبيقاتها اللجان الخاصة، والمتعادلة التمثيل.

ونذهب مع البعض (١) - بحق – بأن هذين التقسيمين السابقين للجان البرلمانية في الجمعية الوطنية لا يتعارضان بل إنهما يكملان بعضهما البعض – فاللجان التشريعية قد تكون دائمة أو مؤقتة، وكذلك الحال بالنسبة للجان غير التشريعية قد تكون دائمة أو مؤقتة. ويوجد تقارب بين اللجان البرلمانية في فرنسا واللجان النوعية في مصر، وهذا التقارب يبدو وثيقاً على الأقل من حيث الإطار النظري والتنظيم القانوني، والجوانب الأساسية في الاختصاص، رغم ذلك يوجد بعض الاختلاف وخاصة في مجال مستوى أو درجة الفاعلية في ممارسة اللجان لوظائفها، رغم تقارب الآليات الممنوحة لها في النموذجين السابقين. ونرى أن درجة فاعلية اللجان في مصر أقل درحة منها في فرنسا، فاللجان في الأخيرة فعالة نسبياً.

ويأخذ القانون الفرنسي بنظام اللجان الخاصةLes commissions، أو المؤقتة Lé temporaries (اللجان الخاصة والمشتركة) (٢) والتي تشكل لغرض معين بقصد الفحص المتعمق لبعض مشروعات القوانين، وتنتهي بانتهاء الغرض الذي شكلت من أجله (٣)، إلا أن الملفت للنظر أن هذه اللجان على حد رؤية جانب من الفقه الفرنسي أصبحت تمثل - رغم طابعها المؤقت-

---

(١) د. محمد أحمد عبد النعيم – لجنة الشئون الدستورية – المرجع السابق- ص ٢٤.

(٢) -Commiassance .:de L, assemblée nationale Les Commissions L'assemblée nationale Economice 1990 p 23.

(٣) راجع: المواد (٢٦ – ٣٥) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية الفرنسية.

الآلية الأولى في مجال تسيير العمل البرلماني، قبل اللجان البرلمانية الدائمة، رغم أنها الأصل والأكثر دواماً، ويفسر ذلك أنه يأتي انعكاساً للتوجه الدستوري في تقليص دور اللجان البرلمانية الدائمة.

التعاون بين اللجان في فرنسا:-

الأصل في فرنسا هو استقلال اللجان النوعية فيما بينها، وليس انفصالها التام بعضهم عن بعض [1]، فالمادة (٣٨) من لائحة الجمعية الوطنية أقرت بحق النواب في حضور جلسات اللجان الدائمة، ولو لم يكن عضواً فيها. Un deputés toute Fois assister aux celle don't il n,est pas member. فسمة اللجان التعاون والتكامل والتنسيق، لا تعارض ولا تضارب بينها، وأقرت المادة (١٤٥/٢) من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية، بدورها هذا التعاون والتنسيق بين اللجان فيما يعرف "بمهام المعلومات " Missions de information وهى مشاركة مجموعة من اللجان قد تصل إلى ست لجان في تجميع معلومات بصدد موضوع معين من الموضوعات المطروحة أمام الجمعية، وذلك في إطار من التعاون بينها، بإسناد من الجمعية الوطنية، وعملاً لذلك ودعما له فإنه يتم دعوة رؤساء اللجان إلى مؤتمر بدعوة من رئيس الجمعية الوطنية ويسمح للنواب بالحضور دون تصويت [2].

---

(١) انظر: د. محمد أحمد عبد النعيم – لجنة الشئون الدستورية والتشريعية – المرجع السابق - ص ٦٩.

(٢) راجع: المادة (١٤٥/٣) من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية.

- Avril (p) :le regine politique de la vem republique Paris I G.D.J. 4e edition 1979. p. 270.

دور اللجان البرلمانية في توفير المعلومات في فرنسا:-

تنص المادة (١٤٥) من لائحة الجمعية الوطنية أنه:-

١- تقوم اللجان الدائمة بإمداد الجمعية بالمعلومات اللازمة التي تسمح لها بممارسة مراقبتها لسياسة الحكومة، وذلك مع عدم مخالفة الأحكام الواردة في الفصل الثاني الخاص بهذه اللجان.

٢- ولهذا الغرض فيجوز لتلك اللجان أن يقوم أعضاؤها بمهمة معلوماتية لفترة محددة، وذلك وفقاً للشروط التشريعية، ويجوز أن تكون مهمة جمع المعلومات مشتركة بين عدة لجان (١).

٣- ويجوز أن يقدم مؤتمر الرؤساء تشكيل لجان للقيام بمهمة المعلومات بناء على اقتراح من رئيس الجمعية.

٤- لا يجوز نشر أي تقرير أو معلومات تمت طبقا للبنود السالفة قبل صدور قرار بنشره.

٥- يجوز مناقشة تقارير لجان مهمة المعلومات التي قام بها مؤتمر الرؤساء دون التصويت عليها في جلسة علنية.

والطلب الذي تقدمه لجنة دائمة أو خاصة يقوم بتقديمه رئيس اللجنة إلى رئاسة الجمعية، ويحدد في الطلب الهدف من وراء المهمة والنفع الذي يعود من وراء إعطاء مميزات للجان التحقيق التي تم طلبها (٢). وتمارس اللجان

---

(١) تطبيقاً لذلك شكلت لجنة مشتركة لمهمة معلوماتية من لجنة الدفاع من جانب، ولجنة الشئون الخارجية من جانب آخر في شأن العمليات العسكرية في رواندا سنة ١٩٩٨م.

انظر :

- Avril (p) : op . Cit . p. 275

(٢) راجع: نص المادة (١٤٥) من لائحة الجمعية الوطنية.

البرلمانية في القانون الفرنسي ذات الدور المعلوماتى فيما يعرف باسم "أعمال المعلومات" Les Travaux d,information وفى سبيل قيامها بهذا الدور أقامت لها اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية صلاحية جلسات استماع لذوى العلاقة بمجال اختصاصها، سواء بالنسبة لأصحاب الخبرة أو بالنسبة لأعضاء الحكومة لاستيضاح بعض الأمور أو المعلومات. وتفعيلاً ودعماً لآلية الاستماع أقر القانون رقم ١٥٧/٩٦ الصادر فى ١٤من يونيه سنة ١٩٩٦م للجان صلاحية طلب أو استدعاء من ترى أهمية الاستماع إليه فى جلسات استماع ضرورية L'audition nécessaire . وتبدو فاعلية آلية الاستماع أكثر وضوحا في النموذج الفرنسي سواء على المستوى الواقعي أو الدعم التشريعي، فالقانون- سالف الذكر – يفرض غرامة على من يتخلف عن جلسات الاستماع تصل إلى ٧٦٢٢,٤٥ يورو، فضلاً عن اتساع مجال جلسات الاستماع لتشمل أي مجال من المجالات سواء في مجال الأمن القومي أو الدفاع أو الشئون الخارجية.

حاصل القول:- إن هناك فاعلية للجان البرلمانية في فرنسا على وجه العموم، وللجان الاستماع على وجه الخصوص، وعدم فاعلية للجان الاستماع في مصر- رغم أهميتها- فهي لا تحظى بالقدر المناسب من الاهتمام الإعلامي أو البرلماني هذا من جانب، ومن جانب آخر عدم وجود نصوص تشريعية صريحة لحماية هذه الآلية [1]، فهي من أهم الآليات الممنوحة للرقابة البرلمانية، وقبل كل ذلك لها أهميتها في

(١) د. على الصاوي – تطوير عمل المجالس النيابية.. – المرجع السابق - ص ١٥٥، د.محمد أحمد – لجنة الشئون الدستورية والتشريعية...– المرجع السابق- ص ٦١.

جمع المعلومات للمجلس عموما [(١)].

الفرع الأول

اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية واللجان البرلمانية

فصلت اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية الفرنسية نظام عمل اللجان بداخلها [(٢)]، وساهم المجلس الدستوري Le conseil constitutionnel في إبراز دور اللجان، بل وجوانب هامة في أبعاد وظيفة هذه اللجان

(١) تطبيقا لذلك دعت لجنة القوانين بالجمعية الوطنية فى السادس من يوليو سنة ٢٠٠٤م كل من وزير العدل ووزير الداخلية والأمن الداخلى والحقوق المحلية لجلسة استماع فى شأن مكافحة ظاهرة العود في إطار السياسة الجنائية.

"La lutte contre La recidive au Courde La politique pénale".

- P. clement. G. lé onard; La lutte Contre la recidve au courde la politique penale rapports information des lois No 1718 juill 2004 – p 67 ets.

(٢) فصلت اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية الفرنسية معظم الجوانب المتصلة بهذه اللجان من حيث الشكل والاختصاص، وحدود دورها الرقابي وكيفية ممارسة دورها التشريعي من مناقشة مشروعات القوانين المحالة من الجمعية الوطنية. فالمواد من ٣٠ – ٣٥ تتعلق بتنظيم اللجان الخاصة، من حيث التشكيل وطبيعة اختصاصها، وأسلوب اختيار أعضائها. والمواد من ٣٦ – ٣٨ خاصة باللجان الدائمة. والمواد من ٣٩ – ٤٦ خاصة بأحكام ممارسة اللجان البرلمانية لأعمالها. المواد من ٨٥ – ٨٨ خاصة بتنظيم الأعمال التشريعية للجان. والمواد من ٩٠ – ٩١ خاصة بأسلوب مناقشة مشروعات القوانين. والمواد من ١١٠ – ١١٤ تتعلق بالأحكام المنظمة للجان المتعادلة التمثيل والتي تمثل رابطة مشتركة بين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ. والمواد من ١٤٠ – ١٤٤ خاصة بأحكام الرقابة التي تضطلع بممارستها لجان التحقيق البرلمانية. والمادة ١٤٦ خاصة بأحكام الرقابة المالية التي تمارسها اللجنة المالية. وأخيراً المواد ١٥٨ – ١٦١ خاصة بالأحكام المنظمة والمختصة بفحص طلبات الاتهام الجنائي ضد رئيس الجمهورية.

البرلمانية[1]. واقتفت اللائحة أثر الدستور الفرنسي في أهمية اللجان البرلمانية، وأعلت من شأن هذه اللجان، وكانت أكثر دقة في تحديد مهامها، فحددت لائحة الجمعية الوطنية (المادة (٣٦) من لائحة الجمعية الوطنية ،والمادة (٧) من لائحة مجلس الشيوخ) فبينت رؤية أكثر تحديداً، فحددت الحد الأقصى لعدد أعضاء اللجنة الدائمة [2]. وذهب البعض إلى أن وسطية الأمر في عدم تحديد عدد معين لكل لجنة مع إرساء ضابط أو ضوابط عامة تسمح لكل لجنة بتحديد هذا الأمر، وطبقا لذلك يتم تكوين اللجان البرلمانية في الجمعية الوطنية الفرنسية من بين أعضاء المجلس، وذلك بترشيح المجموعات السياسية Les groups politiques كأحد كيانات الجمعية الوطنية وذلك في ضوء الاعتبارات والخطوات التالية [3]:-

١- يتم الترشيح لعضوية اللجان في بداية دور الانعقاد من كل عام.

٢- يتم تحديد أعداد المرشحين للجان في ضوء الأهمية والنسبة العددية لكل منها.

٣- يتم اعتماد قائمة المرشحين من رئيس المجموعة السياسية التي ينتمي إليها ثم يحال الأمر إلى رئيس الجمعية.

---

(١) -Déeision no 59 – 2 Dc des 17 – 18 et 24 juin 1959 Reglement de l, Assemblée nationale.-Décision no 89 – 261 . Dc du 28 luill 1989 . relative aux canditions de sejour et d,entrée del etrangers en France

(٢) حيث ميزت اللائحة الداخلية بين فئتين من فئات اللجان : **الفئة الأولى** : وتضم لجنتي الشئون الثقافية والعائلية والاجتماعية ، واللجنة الاقتصادية والبيئية ،ويبلغ عدد أعضاء كل منها ١٤٥ عضواً كحد أقصى. **أما الفئة الثانية**: تضم لجنة الشئون الخارجية ولجنة الدفاع والأمن القومي والقوات المسلحة ولجنة الشئون المالية ولجنة الشئون التشريعية والإدارة العامة لشئون الجمهورية بعدد ٧٣ عضواً لكل لجنة كحد أقصى.

(٣) د. محمد أحمد عبد النعيم – لجنة الشئون الدستورية....– المرجع السابق- ص ٣٣.

٤- عقب الاختيار النهائي يتم نشر قائمة أعضاء اللجان فى الجريدة الرسمية.

٥- يراعى تشكيل مكتب لكل لجنة يتكون من رئيس ونائب الرئيس والقائمين بأعمال السكرتارية.

٦- يعد عمر المرشح لعضوية اللجان معياراً للمفاضلة بين المرشحين (١).

ودور اللجان البرلمانية فى الجمعية الوطنية الفرنسية كبير وخصوصاً فى النشاطين التشريعي والرقابي (٢). ومقرر اللجنة (Le rapporteur) في فرنسا، له سلطة نشر أعمال اللجنة أو إجازتها، وهو الآلية المحورية والركيزة الأساسية Pivot للعمل التشريعى وللجان البرلمانية عموماً والدائمة على وجه الخصوص، وذلك كما يرى غالبية الفقه الفرنسى (٣).

أسلوب عمل اللجان البرلمانية فى فرنسا

اللجان البرلمانية في فرنسا ثار حولها تساؤلات من حيث طابعها الفنى

---

(١) راجع: -.Avril (p) JGicquel: Droit parlementaire op .Cit p 99.

(٢) في إحصائية مختصرة Statistique عن نشاط الجمعية الوطنية الفرنسية خلال الفترة من أول أكتوبر ٢٠٠٤م حتى ٣٠ من يونيو ٢٠٠٥م، بلغ عدد جلساتها خلال هذه الفترة ٢٤٥ جلسة (٩٠١,٣٠ ساعة عمل - ١٠٣ أيام عمل)، وبلغت النصوص التى أقرتها عن ذات الفترة ٣٢ (٢٢مشروع قانون، ١٠ مقترحات بقوانين)، وبلغ عدد حالات مساءلة الحكومة إعمالاً للمادة (١/١٤٩) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية الفرنسية حالة واحدة، وعدد الأسئلة المقدمة كتابة ٢١١٧١ ، تم الإجابة عن ١٧٦٣٧ منها ، فيما كان عدد لجان للتحقيق المشكلة عن الجمعية الوطنية خلال الفترة ذاتها لجنة واحدة.. الخ.

-Michel Amellier : Parlement tu 2ed press univeris paris de France 1966 p85 et s.

(٣) -.Cahoua (paul): Le commissions lieu du travail legislative No 34- 1985,

وطابعها السياسى.

الطابع الفنى: فاللجان البرلمانية ذات طابع فني في المقام الأول يتمثل فى معرفة مدى إمكانية قيام هذه الهيئات بمساعدة المجالس النيابية فى أداء دورها.

والطابع السياسي: هو الاعتبارات السياسية التي تدور حول التوازن المرغوب تحقيقه بين السلطة التشريعية من جانب، والسلطة التنفيذية من جانب آخر، ويتخذ ذلك الطابع أو تلك عند وضع المجالس النيابية أو عند وضع السلطة التأسيسية للوائح الداخلية، من تحديد طبيعته أو اختصاص اللجان ودورها. وأثيرت مشكلة اللجان عند وضع الدستور الفرنسى (الحالي) والصادر في ٤ من أكتوبر عام ١٩٥٨م، فمبدأ إنشاء اللجان البرلمانية بالمجالس البرلمانية لم يكن محلاً للمناقشة خلال إعداد الدستور، فإنشاء اللجان كما أعلن السيد "ميشيل دو بريه" (١) عن رأيه بوضوح فى مقال نشر عام ١٩٥٥م كتب فيه "لا تستطيع المجالس البرلمانية الفرنسية أن تعمل بدون لجان" (٢)، وأكد ذلك أمام الجمعية العمومية لمجلس الدولة عند عرض مشروع الدستور عليها. ولكن المشكلة تدور حول طبيعة وطريقة تنظيم هذه اللجان البرلمانية، فالسؤال الذي طرح هل من اللازم اختيار أسلوب اللجان المتخصصة والدائمة الذي طبق سلفاً وعلى الأخص في ظل الجمهورية الثالثة والرابعة؟ أم هل من الأفضل تطبيق أسلوب اللجان الخاصة أو المؤقتة المطبقة في البرلمان الإنجليزي؟ أم اختيار حل جديد يتفق مع الوضع الخاص بالبرلمان

---

(١) يعتبر السيد "دو بريه" قائد فريق العمل المكلف بوضع الدستور الجديد ومن أهم معاونى الرئيس "شارل ديجول" الذي اختاره لرئاسة أول حكومة فى ظل الجمهورية الخامسة من عام ١٩٥٨م وحتى عام ١٩٦٢م .

(٢) راجع: -DEBRE (M.) "Trois caracteristiques du systeme parlementaire francaise" R.F.S.P. 1955 p. 28 .

الفرنسي؟ للإجابة على ذلك يجب أن نذكر ما ذهب إليه البعض من الفقه ورجال السياسة من انتقاد للجان البرلمانية الدائمة ، فالتطبيق العملي للجان البرلمانية الدائمة في ظل الجمهورية الثالثة والرابعة كانت سبباً في ضعف السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان لأنها كانت تتحكم وحدها في العملية التشريعية، وقد أكد ذلك السيد "ميشيل دو بريه" في مقاله - سالف الذكر- بقوله:- على الرغم من قيام اللجان البرلمانية بمعاونة البرلمان في ممارسة اختصاصاته، فإنها تسمح له بالتدخل في اختصاصات السلطة التنفيذية هذا من جانب،ومن جانب آخر تؤدى اللجان إلى قيام علاقة متميزة بين النقابات التي تدافع عن المصالح الخاصة بين أعضاء هذه اللجان مما يؤثر على عملها، ونادى بإلغاء صفة دائمة اللجان، عدا ثلاث لجان هي (لجنة الأموال، ولجنة الشئون الخارجية، ولجنة شئون المستعمرات)، وذهب إلى أن اللجان الخاصة تكفى لدراسة مشاريع القوانين والاقتراحات المقدمة من الأعضاء [١].

وذهب البعض[٢] إلى أن استدامة اللجان تؤدى إلى عيوب خطيرة، فأكثر ما يعرقل السير العادى للنظام البرلمانى القائم هو وجود اللجان الدائمة، وذهب رأى حديث[٣] في الفقه الفرنسي في معرض تحليله لتشكيل اللجان – بحق – من أن اللجان البرلمانية رغم استقلالها النسبي أمام مكتب الجمعية الوطنية، إلا أن ذلك لا يحول دون تأثير تشكيلها ببعض العوامل، ولعل من أهمها شخصية ومعتقدات رئيس اللجنة ورئيس السكرتارية الذى يلعب دوراً لا يمكن تجاهله في بلورة مناخ اللجان.

---

(١). -DEBRE (M) : op. cit. p 33.

(٢) -Poincare (R) :L,illustration du 26Mai1933, p 33.

(٣) -P.Turk.: Op. cit. p. 259

د. محمد أحمد عبد النعيم – لجنة الشئون الدستورية..... – المرجع السابق – ص٣٣.

بل ذهب جانب إلى أكثر من ذلك فالسيد "ليون بلوم" قال:- " إن اللجان الدائمة لا تعتبر ضمانة للتخصيص الفني، بل إن عملها يتسم بالبطء، ونقص الفاعلية، وذلك بالمقارنة باللجان الخاصة، كما أن الاستدامة تؤدى إلى التأثر بالنقابات التي تدافع عن المصالح الخاصة، وأضاف أنه يمكن ملاحظة كفاءة النظام البرلماني الإنجليزى بالرغم من عدم وجود لجان متخصصة ودائمة هناك" [1].وهذا الجانب من الفقه رغم اعترافه بأهمية اللجان البرلمانية إلا أنه يفضل اللجان البرلمانية المؤقتة على اللجان البرلمانية الدائمة.

وذهب أحد الفقهاء[2] إلى أهمية وجود اللجان الدائمة أو المتخصصة فإنشاؤها يلتقي مع قيام توازن بين السلطات، بل ويرجح بشكل كبير كفة المجالس التشريعية، لأنها مركز السلطات فى النظام البرلماني. وذهب الأستاذ "جوزيف بارتيلمي" إلى أن "استدامة اللجان تمثل ضرورة عملية لا يمكن الاستغناء عنها، فهي أمر حتمي مثل تعاقب المواسم البرلمانية، ولا يمكن الاستفادة من تخصصات النواب إلا فى إطار اللجان الدائمة، وتعتبر وسيلة رائعة لممارسة الرقابة على الحكومة، واللجان الدائمة أو المتخصصة هي النموذج والوسيلة الأساسية لممارسة الهيمنة التشريعية للبرلمان على الحكومة بداخل النظام الدستوري، ويضيف: بأن استدامة اللجان يجعلها تضم لعضويتها نواباً متخصصين في المسائل الجاري دراستها، واستمرارهم في عضويتها يزيد من خبرتهم الفنية والعملية، ويجعلهم قادرين على تولى الوظائف السياسية المرموقة".وفقه هذا الجانب الدفاع عن النظام البرلماني حسب التقاليد

---

(١) GOGUEL (F.) : Les methods du travail parlementaire R.F.S. p. 1954 -p. 685

(٢) BARTHELEMY (Joseph) e t puor le meme.duez paul. Traite de droit constitutionnel Paris dalloz.1933 P. 449..

الفرنسية، ويأملون في تقويته بكل الوسائل، وعلى الأخص بواسطة اللجان البرلمانية أو ما يعرف "بالاحتكار التشريعي للبرلمان" وكذلك تقوية الجانب الرقابي على الحكومة. أما الفريق الأول فيحرص على تقوية سلطة الحكومة فيرغب فى تقييد دور اللجان باعتبارها مسئولة عن ضعف مشاركة السلطة التنفيذية فى ممارسة الوظيفة التشريعية، وعن الرقابة الصارمة الممارسة من قبل البرلمان على الحكومة. واتبع دستور ١٩٠٨م الطريق الأول بسبب ما حدث فى الجمهوريتين الثالثة والرابعة ودفعت باللجان الدائمة إلى أقصى مداها، ولقد عبر السيد "ميشيل دو بربه" عن ذلك قائلاً :"لجان أكثر مما ينبغي ومفرطة في القوة ظاهرتان غير قابلتين للملاءمة مع النظام البرلماني" (١).

ونظراً لذلك تميز تنظيم اللجان البرلمانية فى ظل الجمهورية الخامسة بالرغبة فى تقييد دورها، وعلى هذا الأساس اتخذ دستور الجمهورية الفرنسية الخامس حلاً وسطاً بالجمع بين كلٍ من أسلوب اللجان الخاصة واللجان الدائمة المتخصصة، ذلك بالنص في المادة (٤٣) أنه «بناء على طلب الحكومة أو المجلس المختص تحال المشاريع والاقتراحات بقوانين إلى لجان يتم إنشاؤها خصيصاً لهذا الغرض، فالمشاريع والاقتراحات التى لم يقدم بالنسبة لها هذا الطلب، فتحال إلى إحدى اللجان الدائمة التى تحدد عددها بستٍ في كل مجلس»(٢).ونحن نرى أن اللجان الدائمة المتخصصة أفضل ونتفق مع ما ذهب إليه الجانب الثانى من أهميتها في تقوية المجالس النيابية في مواجهة السلطة

---

(١) -DEBRE (M.) op .cit. P 46.

(٢) "Les projets et proposition de lois sont a la de mande du Gouvernement ou de l'assemblee qui en est saisie envoyes pour examena des commissions specialemen designess acet effet. Les projets et propositions pour les quells une telle demande n'apas ete faite sont envayes al'une des commissions permanents don't le nombre est limitea six dans chaque assemblee".

التنفيذية والرقابة عليها.

ويبرر البعض التفوق الساحق للجان الدائمة بأنه يرجع إلى تفضيل الحكومة اللجوء إليها نظراً لمعرفتها بأعضائها ولسبق التعامل معهم وذلك على عكس تشكيل اللجنة الخاصة التي لا يمكن التكهن به مسبقاً. كما أن إنشاء اللجنة الخاصة يسمح بضم لعضويتها النواب الأكثر تخصصاً في الموضوعات المحالة إليها مما قد يؤدى إلى إعطائهم الرغبة فى دراسة هذه الموضوعات بجميع تفصيلاتها. وبالتالى مضايقة الحكومة التى ترغب فى المحافظة على تفوقها الفنى الناتج عن تحكمها فى الإدارة وتمتعها بمساعدة الخبراء والفنيين التابعين لها.ومن ثم فإن التشكيل المتخصص للجنة الذى يمثل من الناحية الفنية ميزة أكيدة قد يصير عقبة سياسية فى مواجهة الحكومة، فضلاً عن ذلك فإن النواب أنفسهم حافظوا على التقاليد بالإبقاء على تفوق اللجان الدائمة، بحيث إن قوة التقاليد البرلمانية تفوقت على الرغبة المعلنة فى الدستور، ويؤكد ذلك أنه منذ عام ١٩٥٩م وحتى عام ١٩٧٨م لم تقدم المجموعات البرلمانية بالجمعية الوطنية إلا ٣٨ طلباً فقط لإنشاء لجان خاصة، ونستخلص مما سبق أنه بالرغم من الرغبة المعلنة لمؤسسي الجمهورية الخامسة باعتبار اللجان الخاصة هى الأصل العام – رغم إخفاق القوانين الصادرة عقب فحصها بمعرفة لجان خاصة (1)- واللجوء إلى اللجان الدائمة يمثل الاستثناء، فإن التطبيق العملى أثبت التفوق الساحق للجان الدائمة ، وبالتالى كانت التقاليد البرلمانية أكثر قوة

(١) راجع: د.عمرو حسبو- اللجان البرلمانية.........-المرجع السابق – ص٣٨،

- LOQUET (Pa trick). Les commission parlementaires permanents de la ve republique. paris P.U.F., 1982, p. 22. - -AUS (Didier), Textes et documents sur la pratique instituionnelle de la ve republique. La documentation francaise. 2e edition, 1982.

من النص الدستوري[1].

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية للجان البرلمانية فى فرنسا

تعتبر اللجان البرلمانية أجهزة تابعة للمجالس النيابية، وبالتالي ليست هيئة مستقلة عنها إنما هي مجرد هيئة معاونة لها في المجالين التشريعي والرقابي [2]، فهي تخضع لإشراف رقابة رؤساء المجالس النيابية، ولكن هل توصياتها ملزمة ؟ ففي فرنسا لا يختلف الأمر كثيراً فاللجان لا تعد- رغم أهميتها العملية - إلا جزءاً من التقسيم الداخلى لمجلسي البرلمان، وبعبارة أخرى فهي آلية تتسم بالطابع الفني أو التقني، فهي داعمة للأداء التشريعي والرقابي. وغالبية الفقه الفرنسي يعتبر عمل اللجان البرلمانية عملاً مكملاً أو معاوناً، فهي المعد أو المجهز للعمل البرلماني سواء في المجال التشريعي (Legislative) أو مجال دعم المعلومات Travaux d'information فى المجلس البرلماني Control، إلا أنها فى النهاية تظل آلية من آليات العمل البرلمانى تقدم خلاصة دورها وبحثها للجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ ولا يعنى ذلك - أو على الأقل في النموذج الفرنسي – أن اللجان تفقد كافة مظاهر الاستقلال فى ممارسة عملها. فالمادة (٤٠/٥) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية أقرت مبدأ ولاية اللجان البرلمانية على تنظيم أعمالها دون إخلال بالتزامها بأحكام الدستور وبقوانين العضوية وأحكام اللائحة السارية [3].وفى

---

(١) د.عمرو حسبو- اللجان البرلمانية.........-المرجع السابق – ص٣٨، ص٣٩.

(٢) ولمزيد من التفاصيل حول الدور الرقابى للبرلمان، والدور المعاون للجان راجع:

- Xavier tatour, Desrapports entre le parlement et le gouvernement sous legislateurar précite p 1672 et s.– laxi

(٣) -J. p. camby. P. Servent le travail parlementaire. Op.cit., p. 64. et s.=

مصر جرت التقاليد البرلمانية لمجلس الشعب على جواز إصدار المجلس توصية بتعديل توصية أو أكثر واردة بتقرير إحدى اللجان، كما يجوز تعديل التوصية الواردة بتقرير اللجنة إذا كانت مخالفة للدستور (١).

المطلب الثاني

أهمية الدور التشريعي للجان البرلمانية فى فرنسا

الفرع الأول

دور اللجان البرلمانية في مرحلة اقتراح القوانين فى فرنسا

تنص المادة (٣٩) من دستور الجمهورية الخامسة أن "للوزير الأول وأعضاء البرلمان حق اقتراح القوانين......" Pour le premier minister et les members du pralement droit deproposer de lois......." إلا أن اقتراح القوانين (٢) لا يرجع- في الغالب – إلى إرادة النواب أو الشيوخ، لأن إعداد مشروع قانون بواسطة نائب أو أكثر، مسألة نادرة من الناحية العملية، وإن كانت جائزة وفقاً للدستور الفرنسي، والواقع أن إسهام الحكومة فى إعداد القوانين أكثر من إسهام

=- X. Roques et J.L. tierin les commissions parlementairs 4 dministration 1983, p. 38 et s.

- p. Loquet les commission parlementaires permanents sous ve republique p.u.f. 1981.

(١) مجلس الشعب – السوابق والتقاليد البرلمانية التي أرساها المجلس خلال الفصول التشريعية السادس والسابع والثامن (١٩٩٠م-٢٠٠٥م) غير منشور ٢٠٠٥م - ص٩٩، ١٠٠، ص١٠٣-١٠٤.

(٢) د. مريد أحمد – التوازن بين السلطتين..............– المرجع السابق – ص٦٢.

-Dider Maus : La pratique constutionnelle de la eme république la decounentation francaise 1998 p 199 et s.

البرلمـان[1]، وإن ظلـت القاعـدة صـحيحة نظريـاً بـأن التشـريع مـن صـنع البرلمان[2]. وترجيح جانب الحكومة فى إعداد المشروعات التشريعية يرجع إلى النظـام المؤسسى للدولـة وليس إلـى حيـازة الحكومـة الأغلبية فقط، لتكون جاهزة لمناقشة مشروعات القوانين، وإنما يرجع كذلك إلى وضع مجموعة من الإجراءات تحت تصرف الحكومـة ومجموعـة من الامتيـازات، وهدفها تحديد مجال عمل البرلمان ، والسماح للحكومة بالتمسك بوجهات نظرهـا ، والسماح لها بالتدخل فـى فاعليـة عمل البرلمـان فـى إعداد القوانين، وتقديم مشروعات القوانين أو الاقتراحات والتعديلات يكون لكل عضو برلمـانى فلـه أن يقدم مـا يراه سواء بصفة فردية أو – فى الغالب – بصفة جماعيـة Titre collectif باسم أعضـاء مجموعـة برلمانيـة، ويقدم ذلك سواء مـن الجمعيـة الوطنيـة مـن نائب Dépeutes أو من شيخ Sénateur . يلتزم الوزير الأول بأن يخضع مشروعات القوانين المقدمـة منه لرأى مجلس الدولـة الذى يبحثهـا فـى جمعيـة عامة أو فى لجنة دائمة في حالـة الاستعجال، وذلك لضبط الصياغة والترابط بين الأحكام القانونية خاصة النصوص السابقة.

وتقدم المشروعات بقوانين إلى الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ عدا القوانين المـالية فتقدم إلى الجمعية الوطنيـة أولاً، ومشروعات القوانين المقدمـة من الحكومة ذات فرصة أكبر فى الأخذ بها بالمقارنة بالاقتراحات المقدمـة من أعضاء البرلمان "الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ". والسبب مناصرة الأغلبية التي تملكها الحكومة، أما مقترحات الأعضـاء لا يكون أمامها فرصة للنجاح إلا

---

(١) -Didermaus la pratieque. Op. cit. p183 ets.

(٢) -Pactet institutions politiques pars masson 1991 p. 409.

إذا قبلتها الحكومة [1]، وطبيعة الاقتراح للقانون هو العمل الذي يحرك الإجراءات التشريعية، ويقدم للتشريع مادته، وهو جوهر القانون ولبنته الأولى، وهو لا يقتصر على الإعداد للقانون أو التحضير له [2]، وهنا تمتلك اللجان البرلمانية فى فرنسا حق طرح وتعديل وتطوير النص المطروح، فضلاً عن اقتراح تعديله، وذلك قبل مناقشته أمام الجمعية الوطنية [3]. والعمل التشريعي لا يبدأ من فراغ، وإنما مستند إلى فكرة، تأخذها اللجان البرلمانية وتطورها حتى تصل به إلى الكمال.

وتعد مرحلة مناقشة مشروعات القوانين مرحلة مهمة فى العملية التشريعية، وعلى وجه الخصوص المشروع الحكومي، فأعضاء الحكومة لهم حق الكلام والحضور فى الجمعية ومجلس الشيوخ واللجان التشريعية، ولهم الحق فى الكلمة بمجرد طلبها وذلك بخلاف المساعدة التى تتم من قبل موظفى

---

(١) راجع: د. صلاح الدين فوزى – التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فى الدستور الفرنسى أين..؟ دار النهضة العربية ١٩٩١م – ص١٢٥، د. مريد أحمد – التوازن بين السلطتين... – المرجع السابق – ص٦٤، ٦٥، د. إبراهيم درويش – علم السياسة – دار النهضة العربية ١٩٧٥م– ص٣٣٩ وما بعدها.

- Jean Pierre CAMBY, R.D.P. les 40 and de la véré publique no2 mars Avril 2001, p. 339-334.

(٢) -F. Moreau. L'initiative parlementaire R.D.P. 1964. p. 251.

(٣) -L'Abécedaire. Op.cit., p. 23 et 24.

وفى إيطاليا برز المشرع الدستورى فى المادة (٧٢) التى أناطت بالبرلمان بمجلسيه واللجان البرلمانية مهمة فحص مشروعات ومقترحات القوانين واللوائح الداخلية.

- Thierry santolinil là dopition des lois par les commission parlementaires enitalie chron. R.F.D. 57. 2004 p. 160.

الحكومة[1]، زد على ذلك أن المادة (٤٢) من دستور ١٩٥٨م تقرر أن تنعقد المناقشة إلزامياً أمام الجمعية الأولى المطروح عليها النص المقدم من الحكومة[2]، ويطرح لمناقشة مجمل النص التشريعي، وليس النص الذى قامت بتعديله اللجان المشكلة لهذا الغرض، وتتم المناقشة سواء لمشروع القانون أو الاقتراح بقانون باستماع أقوال الحكومة، الأمر الذى يعطى الحكومة الهيمنة على المناقشات، وإذا لم تحصل الحكومة على نص تشريعى مطابق لرغبتها تستطيع طلب مناقشة جديدة قبل التصويت على القانون وتكون المناقشة الثانية وجوبية أمام الجمعية الوطنية، وليست إلزامية أمام مجلس الشيوخ، والمناقشة الثانية وسيلة فى يد الحكومة بجانب الوسائل الأخرى التى تؤكد هيمنتها على الإجراءات التشريعية ورجحان [3] كفتها، فهي التي تدير مناقشات المشروعات أمام مجلسي البرلمان.

ونصوص الدستور الفرنسي تضفى الطابع الوجوبى على إحالة مشروعات القوانين على اللجان البرلمانية، والمادة (٤٣) تقرر «إن المشروعات والاقتراحات بالقوانين سواء المقدمة بناء على طلب الحكومة أو من جانب الجمعية يتم إرسالها أو إحالتها Sont envoyés للفحص إلى اللجان المتخصصة والمحددة لهذا الغرض». وهنا سؤال يطرح نفسه هل يعنى أن مشروعات القوانين التى تعرض مباشرة على الجمعية الوطنية من جانب رئيسها تعد إذن محل مخالفة للدستور؟.

---

(١) قدم ٩٨ مشروعاً بقانون سنة ١٩٨٩م تمت الموافقة على ٨٥ منها، وقدم ٥٦١ اقتراحاً بقانون من الأعضاء تمت الموافقة على ١٧ اقتراحاً فقط، ويمكن القول بصفة عامة:- إن نسبة الاقتراحات بقوانين المقدمة من الأعضاء لا تتجاوز نسبة ٥%.

(٢) انظر: نص المادة (٥٨) من لائحة الجمعية الوطنية.

(٣) -A Osorio Neto; l'elaboration de loi sous la constitution de 1958 thèse Paris 1971 p. 190.

ذهب البعض إلى أن تفسير نص المادتين(٨٦، ٩٠) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية يعطى انطباعاً قوياً لوجوب الفحص المسبق من جانب اللجان المختصة لمشروعات ومقترحات القوانين والقرارات بقوانين قبل مناقشتها من قبل الجمعية الوطنية، وذلك طبقاً لأحكام الدستور [(١)]. في حين اتجه المجلس الدستورى اتجاهاً مختلفاً بالتشكيك فى القيمة الدستورية لنصوص اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية، الأمر الذي لا يترتب معه أي إخلال دستوري إذا طرحت مشروعات القوانين على الجمعية الوطنية دون تقرير مسبق من قبل اللجان البرلمانية المختصة.

وذهب رأى [(٢)] إلى أنه لا ينبغى أخذ الأمر على إطلاقه بمعنى أن الأصل هو وجوب إرسال مشروعات القوانين وغيرها إلى اللجان النوعية لدراستها وفحصها قبل مناقشتها، ولكن الواقع أن الهدف من هذا الإجراء هو التحقق من صحة وجدوى هذه المشروعات بما يتيح للجمعية أن تتخذ إجراءاتها على أساس من الشرعية، ومن ثم ما المبرر للتنازل عن هذه الخطوة؟! هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن ظروف الاستعجال قد تقضى إلى العرض المباشر على الجمعية دون الإحالة إلى اللجان، ومن ناحية ثالثة فاللجان هى أجهزة معاونة تابعة للجمعية الوطنية بمعنى أن الأمر لا يخلو من تقييم وتقدير للموقف من جانب الجمعية الوطنية بحسب الظروف التي قد تفرض تجاوز الإجراءات الطبيعية إذا اقتضى الأمر ذلك، إلا أن ذلك لا يعنى إهداراً لنص المادة (٤٣) من الدستور الفرنسى، فإذا كان النص لم يقطع بشكل تام بمسألة وجوب الإحالة، كما أنه لم يرتب جزاءً محدداً على عدم الإحالة إلا أنه يصعب إغفاله بأي حال".

---

(١) -Commaissonce de l'assemblée. Op. cit., p. 11.

(٢) د. محمد أحمد – لجنة الشئون الدستورية........... – المرجع السابق – ص٥٤.

ويخلص هذا الرأي إلى أهمية إرسال أو إحالة مشروعات القوانين والمقترحات إلى اللجان البرلمانية دون إغفال بعض الحالات التي يغلب عليها طابع الاستعجال، وبخاصة المادة (٨٣) من لائحة الجمعية الوطنية، والتي تبدو قاطعة الدلالة في وجوب إرسال مشروعات القوانين للفحص بمعرفة اللجان الخاصة أو اللجنة الدائمة المختصة. ورغم وجاهة هذا الرأى السابق نذهب مع ما ذهبت إليه الآراء الحديثة[١] في الفقه الفرنسي العام إلى أنه لا يجوز طرح مشروع أو مقترح للقانون للمناقشة أو التصويت إلا بعد فحص اللجان له فحصاً قانونياً.

الفرع الثاني

ضوابط عمل اللجان البرلمانية في فرنسا

١- تبنى القانون البرلماني الفرنسي، مبدأ المشاركة الوجوبية للأعضاء في عضوية اللجان البرلمانية، وكذلك ما يستفاد من نص المادتين (٣٨، ٤٢) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية، إلا أن هذه المشاركة الوجوبية مقيدة فى فرنسا بما لا يجاوز العضوية فى لجنة دائمة واحدة، وهذا القيد لا يخل بأحقية أعضاء اللجان الدائمة فى الانضمام إلى المجالس الأوروبية، ومن ثم لا يحول ذلك دون حقهم فى حضور جلسات هذه اللجان هذا من جانب. ومن جانب آخر يحق للنواب أعضاء اللجان الخاصة طلب المشاركة فى حضور اجتماعات اللجان الدائمة المنضمين أو المنتسبين لها فى فترات توقف أو انتهاء أعمال هذه اللجان.

٢- محاضر جلسات اللجان سرية وخصوصية(Confidentiel)

(١) -Eric oliva; Droit constitutionnel op.cit., p. 213.

ولا يجوز نشرها، رغم السماح للأعضاء بالاطلاع عليها [١]، زد على ذلك مبدأ التوثيق - نص المادة (٤٦) من اللائحة من تحرير محضر وإيداعه بقسم الحفظ (الأرشيف) للرجوع إليه مع الأخذ بمبدأ التأمين على الوثائق.

٣- مبدأ الحضور الإلزامي يجعل الحضور النصف لصحة اجتماعاتها[٢]، لضمان الفاعلية الإدارية لهذه اللجان، ويبلغ النصاب القانوني للتصويت على قرارات اللجان في فرنسا الأغلبية المطلقة (La majorite absolue) [٣] فإذا لم تتحقق هذه النسبة في الاجتماعين الأولين فإنه يكتفي في هذه الحالة بالأغلبية النسبية La majorite relative .

إلا أن الأمر في مصر وصل إلى خمس عدد الأعضاء الأمر الذي له أثر بالغ على فاعلية هذه اللجان واجتماعاتها وقراراتها. وأسلوب أخذ

---

(١) راجع : المادة ١/١٤٦ من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية.

(٢) راجع : المادة ٤/٣٠ من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية.

(٣) راجع: المادة (٤٢) من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية، م ٥/٣٩ من نفس اللائحة. يتم أخذ الأصوات في عمل اللجان النوعية بنظام رفع الأيدي في حين تبيح المادة (٣/٤٤) من لائحة الجمعية الوطنية إمكانية أخذ الأصوات إما برفع الأيدي أو بأسلوب الاقتراع A main levee oupar scrutiny. يبلغ النصاب القانوني للتصويت على قرارات اللجان النوعية بأغلبية الأعضاء في الأحوال العادية، وتصدر القرارات في هذه الأحوال بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين م(١/٦) النصاب القانوني (Le quorum) لصحة انعقاد اللجان النوعية، هو ثلث عدد الأعضاء على الأقل، في حين يبلغ الحد الأدنى لصحة اجتماعات اللجان البرلمانية في القانون الفرنسي نصف عدد الأعضاء المدعوين لاجتماعاتها فإذا تخلف أكثر من نصف عدد الأعضاء يلغى الاجتماع قبل بدايته بثمان وأربعين ساعة. وفي الأحوال المستعجلة سمحت بانعقاد اللجنة على وجه صحيح إذا كان عدد الحاضرين لا يقل عن خمس عدد الأعضاء!!.

الأصوات فى الجمعية الوطنية الفرنسية هو المطبق داخل اللجان البرلمانية [١]، ويوجد حكم جدير بالاعتبار فى الفقرة السادسة من المادة (٤٤) من لائحة الجمعية الوطنية وهو حكم تعادل الأصوات فى اللجنة أثناء التصويت، وهنا لا دور مرجوح لصوت الرئيس فى هذا، ولا يتم إقرار المسألة التى بصددها الموضوع [٢].

حاصل القول:- إن الآراء في الفقه الفرنسي تذهب إلى أن العمل الحقيقى فى الجمعية الوطنية ينسب إلى اللجان البرلمانية فحسب [٣].فاللجان تضطلع بمهمة أساسية من الإعداد والتحضير لجلسات البرلمان La prépoatior de la session publique إلا أن ذلك لا يعنى بأي حال من الأحوال أن أراءها تقيد الجمعية الوطنية بشكل مطلق [٤]، إلا أنها في الوقت ذاته لا تمثل مجرد آلية مكملة، بل لها دور لا يمكن إنكاره فى مجال العمل البرلمانى [٥] فهى جمعية وطنية صغيرة، تجمع الجوانب الفنية من جانب والسياسية من جانب آخر.

---

(١) راجع: المادة (١/٤٤) من لائحة الجمعية الوطنية.

(٢) - Art 44/6 "les prisedents des commissions n'ont pas voix prepondorante en cas de partagé legal des voix la dis position mise aux voix nest pas adoptee".

انظر: د. محمد أحمد – لجنة الشئون الدستورية...... – المرجع السابق – ص٦٦.

(٣) -Sangainetti suiets ou citoyens ed R laffont Paris 1977 p. 177.

(٤) - Michell Ameller Parement press universt Taire de trance 1966 p.115.

-Paul Turk;. Op.cit., p. 5

(٥) -J.P. Comby. P. Servent le travail parlementaire op.cit., p. 64. et s.

المبحث الثاني

الدور التشريعي للجان البرلمانية فى أمريكا

يتفق كثير من دارسي النظام السياسي الأمريكي على أن ما يعرف "باللجان الدائمة" Standing committees والتي تشكل في داخل كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ، هي مركز القوة الحقيقي فيهما، بل والمركز الفعلي الذي يصدر عنه ما يتخذانه من أعمال. وفى ذلك يقرر الفقيه الأمريكي «جالواى» أن مركز القوة التشريعية ليس في مجلس النواب أو في مجلس الشيوخ بأكمله، وإنما في لجانهما الدائمة (١)، وذلك لضخامة عدد أعضاء مجلس النواب والشيوخ على نحو يستحيل معه قيام كل هذا العدد بدراسة ومناقشة كل موضوع من الموضوعات التي تطرح على الكونجرس، لذلك يتم تقسيم أعضاء كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ إلى مجموعات صغيرة تسمى "اللجان الدائمة" ومهمة كل منها القيام ببحث نوعية معينة من الموضوعات التي تحال إليها من المجلس الذي تتفرع منه. وبدون هذه اللجان يكون من العسير على أي من مجلسي البرلمان الأمريكي (الكونجرس) اتخاذ العديد من القرارات التشريعية التي يواجهها في الوقت الحاضر، نظراً للتزايد المستمر في الحاجات الاجتماعية، وما يتطلبه ذلك من معالجه تشريعية (٢). وكتب «ويلسون» Wilson عن نظام الولايات المتحدة الأمريكية فقال:- " **إن دفة الحكومة أصبحت في الواقع في يد اللجان البرلمانية**، أما مبدأ الفصل بين

---

(١) د. أحمد شوقي محمود – الرئيس في النظام الدستوري – المرجع السابق - ص ٤٩٣.

- George. B Galloway : the legislative process in Congress N.Y 1953 P 649.

(٢) قد وصل عدد المقترحات للقوانين إلى عشرين ألف مقترح كما يذكر "لارى التوتير" في كتابه نظام الحكم في الولايات المتحدة الصادر في سنة ١٩٩٢م.

السلطات الحقيقي فلم يعد سوى نظرية أدبية في نصوص الدستور [1]". واللجان البرلمانية في أمريكا من صنع اللوائح الداخلية، ولم توضع في الحسبان عند وضع الدستور الاتحادي الأمريكي [2]، رغم دورها المحوري Pivotal role في مراحل العملية التشريعية Legislative process [3].

وفي عبارة معبرة للفقيه «ودور ويلسون» التي وردت في مؤلفه "حكومة الكونجرس" والذي كتبه منذ أكثر من قرن في عام ١٨٨٥م، والقائل فيها :-"إن العمل الحقيقي للكونجرس يتم داخل لجانه". "The real work of congress is done in its committees" [4]، وفي عبارة لها نفس الدلالة يقول "ويلسون":- إن للمجلس التشريعي يجتمع ليس من أجل إجراء مناقشة جدية ، بل للمصادقة بأسرع ما يمكن على ما توصلت إليه اللجان من نتائج ، وأنه يمارس عمله في سن القوانين داخل غرف وقاعات لجانه ، ليس طبقا لما تحدده الأغلبية، بل بموجب قرارات الأقليات التي تملك تفويضات خاصة بذلك، فإنه ليس بعيداً عن الحقيقة أن تقول:- " إن الكونجرس عندما ينعقد فهو كونجرس للمظهر العام ، بينما الكونجرس في غرف أو قاعات لجانه،هو كونجرس العمل بمعنى أنه فعال وذو أثر" فالمشروعات التي تعرض على اللجان تقوم بفحصها ودراستها وإدخال التعديلات عليها، وربما إعادة صياغتها إن لزم الأمر، وذلك تمهيداً لعرضها على الكونجرس

---

(١) راجع: أسمان – القانون الدستوري – الجزء الأول – طبعة سنة ١٩٢١م - ص ٤٦٧.

(٢) راجع: د. حسن مصطفى البحري – الرقابة المتبادلة ..– المرجع السابق - ص ٤٩٧.

- Young William : Essentials of American National 2002 p 94.

(٣) راجع في ذلك:

- Vincent . Carol H: the Committee system in the u.s congress u.s.library of congress, Congressional Research service Repont no 95 – 591 Washingion 1995 p.

(٤) -Wilson, Woadrow : Congressionl Government op. Cit ch 2 p. 69.

للبت فيها [1]. واللجان البرلمانية [2] أنشئت بواسطة مجلسي الكونجرس للضرورة العملية، بل ولضمان حسن سير مشروعات الحكومة، وقد جعلت اللجان هناك نوعاً من الاتصال بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية.

وتاريخ اللجان البرلمانية قديم منذ إنشاء الكونجرس الأمريكي فمنذ اجتماعه الأول في عام ١٧٨٩م، شهد وجوداً لهذه اللجان فقد أنشأ المجلسان عدداً كبيراً من اللجان المؤقتة، والتي كانت يوكل إليها دراسة قضايا مهمة، وإعداد التشريعات بعد دراستها، ويتم حل هذه اللجان فور الانتهاء من المهام المحددة الموكلة إليها. واللجان الدائمة [3] هي الهيكل المنصوص عليها - حالياً

---

(١) راجع في هذا المعنى: د. منار الشوربجي – الكونجرس الأمريكي- المؤسسة المنسية عربياً- مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام – القاهرة٢٠٠١ م – ص١٢٣، د. عبد الحميد متولي- نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية- دار المعارف بالإسكندرية ١٩٨٠م- ص ٢٧٧.

- Brown, Charles: House practice A Cuide to the Rules precedts and procedures of the House op. Cit . p 234.

(٢) راجع في لجان الكونجرس:

- Philip laundy : Les parlements dans le mande Contemporain 1989 p 151 , 153 les Commissions du Congres Americain.
- Cogressional quarterlys Cuide to congress third Edition 1982 p 45 the Committee legislative Caide 1989 p 57 Committee organization and jurisdiaión.
- Kimberly Coursen – Norman jornstem - vital statisties on Congress 1993 / 1994 p lo9 thlibrary of Américan embassy.
- Congress A to 2 ca Ready Re Frnce Enevclopedia 1988 – p 83.

انظر: د. حسن سيد أحمد إسماعيل – النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية- الطبعة الأولى – سنة ١٩٩٧م – ص ٨.

(٣) منذ عام ١٨١٦م بدأ التواجد الدائم للجان حيث أنشأ مجلس الشيوخ – ثم تبعه بعد ذلك مجلس النواب – عدداً من اللجان الدائمة بهدف رفع قدرة الجهاز التشريعي للتعامل مع تزايد عدد القضايا العامة واتساع حجم العمل التشريعي، ومواجهته لسيطرة السلطة=

- في اللوائح الداخلية الخاصة بمجلسي الكونجرس (النواب والشيوخ) فضلاً عن صدور عدد من القوانين الفيدرالية التي نظمت عمل هذه اللجان ومنها قانون تنظيم السلطة التشريعية الصادر في عام ١٩٤٦م [١]، "Legislative Re organization ACT 1946"، وتعتبر اللجان البرلمانية الآن واجهة الكونجرس الأمريكي.

رغم ذلك ذهب البعض [٢] إلى أن ظهور اللجان البرلمانية في الولايات المتحدة الأمريكية ساهم إلى حد كبير في تقوية سلطة الرئيس، وذلك بالنظر إلى ما يجرى عليه العمل من قيام أحد الوزراء الذي توجد لديه رغبة في سن تشريع معين، بالاتصال برئيس إحدى هذه اللجان سراً في جو يوحى بالتأثير اللازم لإصدار التشريعات التي تتماشى ورغبة السلطة التنفيذية، وعلى رأسها رئيس الدولة، ويرى البعض الآخر [٣] أن من شأن اتصال الحكومة بالكونجرس عن طريق هذه اللجان ليس فقط للحصول على الاعتمادات المالية التي ترغبها، وإنما ليساعد البرلمان من ناحية أخرى بإيجاد نوع من الرقابة

=التنفيذية على صنع الأجندة التشريعية في كل مجال من مجالات السياسة العامة. انظر: د. منار الشوربجي – الكونجرس الأمريكي – المرجع السابق- ص ١٢٣.

(١) انظر في ذلك:

- Vincent Carol:The Committees system in the u.s Congress p 1.
- Smith steven, others the American congress 1980 p 5.
- انظر: د. حسن مصطفى البحري – الرقابة المتبادلة. – المرجع السابق - ص ٥٩٩.

(٢) انظر: د.عبد الحميد متولي – نظرات في أنظمة الحكم– المرجع السابق - ص ٢٧٦-٢٧٧.

(٣) راجع: د. محمد كامل ليلة – القانون الدستوري – المرجع السابق - ص ٥٨٤، د. رمضان محمد بطيخ – النظرية العامة للقانون الدستوري- الجزء الأول الطبعة الثانية- دار النهضة العربية١٩٩٩م- ص ٢٩١، د. رفعت عبد الوهاب، د. حسن عثمان محمد – النظم السياسية – دون سنة طبع- ص ٣٠٠.

البرلمانية على أعمال الحكومة. وإن كنا نرى أن ترجيح أحد الرأيين يتوقف على رئيس اللجنة، فإن كان الاتصال من أجل المصلحة العامة فهي رقابة على أعمال الحكومة، أما إن كان الاتصال لمصلحة حزب الأغلبية ووزيره فالرأي الأول مرجح.

المطلب الأول
مراحل العملية التشريعية فى أمريكا

الفرع الأول
دور اللجان البرلمانية في مرحلة اقتراح القوانين

لم ينظم الدستور الأمريكي مرحلة اقتراح التشريعات بنص صريح – خاصة مرحلة الاقتراح – وإنما تضمن أساسين:

الأساس الأول:- الذي يعتبر الاختصاص لأعضاء الكونجرس، هما الفقرتان الأولى: من المادة التي نصت بأن جميع السلطات التشريعية المقررة بموجب هذا الدستور تخول لكونجرس الولايات الأمريكية، بأن لها سلطة اقتراح التشريع، الفقرة الثانية: بأن جميع مشروعات القوانين الخاصة بجمع إيرادات الدولة يبقى مصدرها مجلس النواب، ولكن لمجلس الشيوخ إدخال تعديلات على هذه المشروعات شأنها شأن سائر مشروعات القوانين الأخرى (١)، ولأي عضو من أعضاء مجلسي النواب أو الشيوخ أن يتقدم باقتراح بقانون، ولا يشترط القانون الأمريكي في تقديم الاقتراح من عدد معين، ما عدا القوانين الخاصة بجمع الإيرادات يجب أن يكون عضواً من مجلس النواب الذي يقترحه.

---

(١) يتم إنجاز حوالي ٧٠٠ قانون خلال فترة عمل الكونجرس في المتوسط، قبل إعادة انتخاب أعضائه كل سنتين.

الأساس الثاني:- مبدأ الفصل بين السلطات فدور السلطة التشريعية التشريع وهو ما يقوم به الكونجرس الأمريكي، وتقوم اللجان البرلمانية بدور فعال في ذلك، بإنشاء الكثير من اللجان الفرعية للمساعدة في العملية التشريعية، ففي مجلس النواب ١٨ لجنة نوعية، و ١٧ لجنة في مجلس الشيوخ، ويتفرع من هذه اللجان العشرات من اللجان الفرعية[1]. ودور رئيس المجلس مهم في الكونجرس الأمريكي، فهو الذي قد يوجه المشروع عمداً إلى اللجان الفرعية المعادية له، ويعلم سلطة اللجان ومدى أهميتها، فقد تؤدي سلبية اللجان إلى تجميد النص بصفة نهائية، وإفشال معظم التشريعات في هذه المرحلة، وإن كان يجوز للدوائر أن تطرح النص أمامها في جلسة علنية للدوائر مجتمعة، وذلك بالتصويت على اقتراح يفض اللجنة من دورها.

الفرع الثاني
دور اللجان البرلمانية في مرحلة المناقشة

تقوم اللجنة بمناقشة القانون وتبدأ بجلسات استماع Hearing ولها في سبيل ذلك سلطة إكراه الشهود على المثول أمامها. وتكون الجلسات علنية ثم تجتمع اللجنة في سرية لتنسيق نص المشروع Project الذي قد يخضع لتعديلات جوهرية بالنسبة للنص الأصلي، بل يمكن أن تصل إلى نسخ نص المشروع كلية، خلافاً لقصد واضعيه أو معارضيه، ويمكن إدخال تعديلات ليس لها علاقة بالمشروع الأصلي ،ويؤدي إلى تمرير نصوص كان يصعب إقرارها في ذاتها، ومع ذلك فإن نص اللجنة المعني المصحوب بقائمة التعديلات هو الذي يعبر عن قصد المشروع Congressional intent

(١) ويلقى على عاتق هذه اللجان المهام الجسام في التشريع، ويقع عليها عبء الإعداد والمناقشة، واللجان الدائمة يتفرع منها لجان فرعية كثيرة يصل عددها إلى ١٨٩ لجنة في مجلس النواب، ١١٢ لجنة في مجلس الشيوخ.

ويعد مرجعاً بالنسبة للقضاة. وتقتصر المناقشة على أعضاء المجلس فقط، فلا يشترك فيها الوزراء، حيث لا يجوز في النظام الرئاسي، الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة، ولا حضور جلسات الكونجرس، ولا الاشتراك في مداولاته ومناقشته البرلمانية [١]. ويجب أن يجتاز النص بعد ذلك مرحلة لجنة التنظيم Rules Committee في مجلس النواب، إذ لا يحال إلى المجلس النيابي في جلسة كاملة إلا بناء على قرار من لجنة القواعد والتنظيم، فهذه اللجنة تتمتع بسلطة تقديرية بالنسبة لإحالة المشروعات، فإنها تحيل المشروع بناء على قرار يحظى بأغلبية الأصوات، بالموافقة على المشروع من ناحية الموضوع وليس من ناحية الإجراءات. وتحدد هذه اللجنة نموذج المناقشة البرلمانية، بل ووقت الكلمة وشروط التعديلات، وتفرض أحياناً تعديلات للنصوص قبل أن تسمح بالإحالة، ويمكن أن تناقش أيضاً اقتراح بتجميد النص أمام هذه اللجنة، ويصاحب إحالة المشروع إعطاءه وصف القواعد. ويتم إدراج المشروع المحال من لجنة القواعد في جدول أعمال المجلس Calendar ويوجد جدولان بمجلس الشيوخ الأول: خاص Executive Calendar جدول أعمال السلطة التنفيذية ، الثاني: جدول أعمال التجارة والأعمال Calendar of business بالنسبة لكل الأعمال التشريعية Committee of أو لجنة اللجان Selection committee .[٢]

---

(١) د.مريد أحمد - التوازن بين السلطتين........ – المرجع السابق - ص ٣٦٠، ٣٦١.

(٢) ويوجد ستة أنواع من الجداول في مجلس النواب ومنها: Tious calendar بالنسبة لمشروعات القوانين الأكثر أهميه، وجدول Union calendar الاتحاد وهو خاص بمشروعات القوانين المالية الذي يختص به مجلس النواب فقط دون مجلس الشيوخ بتقديم مشروعات القوانين، ويجوز للنواب والشيوخ أثناء المناقشة تقديم الاقتراح بالتعديل والاعتراض، ويكون لمجلس الشيوخ سلطة أكبر في التعديل من خلال اللجان حيث يخرج المشروع وقد لحق به Right by أي التعديلات التي ليس لها =

Committees أو لجنة التوصية والقيادة Steering committee [1] ويكون على لجنة الأغلبية اتخاذ القرار بشأن اختيار رئيس اللجنة وأعضائها، وحجم العضوية فيها ، فضلاً عن نسبة عدد أعضاء الأغلبية للأقلية ، أما لجنة حزب الأقلية فيكون عليها اتخاذ القرار بشأن شخص زعيم الأقلية في كل لجنة، وأسماء كل لجنة من حزب الأقلية ، وهى القرارات التي يتم فيما بعد التصويت عليها من جانب كل أعضاء الحزب في المجلس.

وتتخذ هذه اللجان والتي تمثل في الواقع زعامة كل حزب قراراتها وفقاً لاعتبارات عديدة، فهي تهتم على نحو جدي بالوفاء برغبات الأعضاء فضلاً عن اعتبارات الحزب الاستراتيجية، ومنها مثلاً أن تشكيل اللجنة يؤثر بالضرورة على الممكن والمستحيل مروره من خلالها، لذلك فإن حزب الأغلبية هو المتحكم في حجم العضوية، ونسبة الأغلبية والأقلية في كل لجنة، ويسعى إلى تشكيل اللجان على نحو يخدم أغراضه بالنظر إلى طبيعة التشريعات التي ينوى رفعها خلال الكونجرس الجديد. وبانتهاء دور الزعامات

= علاقة بالمشروع من حيث نوعه أو انتقائه أو اختباره، ويطلق على التشريع من هذا النوع أشجار عيد الميلاد Christ masters أي تعديلات متنوعة لحقت بالتشريع، وبمجلس النواب يخضع التعديل لتقدير لجنة القواعد التي لا تقره إلا إذا كان له علاقة بالمشروع، ومع ذلك قد يقرر مجلس النواب إجراء المناقشة بالمجلس بأكمله Committee of the whale حيث يمكن تحديد مدة المناقشة وحظر التعديلات الجديدة وحظر التصويت الأسمى..Vote no mina if.

(١) تجدر الإشارة إلى أنه حتى عام ١٩١١م كان أعضاء ورؤساء اللجان التابعة لمجلس النواب سواء الدائمة أو المختارة يعينون – بصورة عامة – من قبل رئيس مجلس النواب، مع العلم بأنه في بعض الحالات النادرة كانت اللجنة هي التي تختار رئيسها بنفسها، لكن منذ عام ١٩١١م أصبح أعضاء ورؤساء لجان مجلس النواب الدائمة ينتخبون- مع بعض الاستثناءات - من قبل مجلس النواب ككل.

انظر: -Brown, Charles: House practice. Op. Cit. p 240.

الحزبية يرفع الأمر للتصويت من جانب كل أعضاء الحزب، وهو الذي يعرف «الكوكس» بالنسبة للحزب الديمقراطي Democratic Party، "والمؤتمر" بالنسبة للحزب الجمهوري Republican Party(1).

- تصويت المجلس ككل: وهو الخطوة الثالثة وهي في الواقع - وكما ذكرنا – ذات طابع شكلي أو بمعنى آخر ليست سوى تصديق على اختيارات أعضاء الحزبين، إذ نادراً ما يحدث فيها أي تغيير ، لما تم إقراره من جانب «الكوكس» أو «المؤتمر الجمهوري» (2).وهذه العملية الطويلة والمعقدة لتشكيل اللجان البرلمانية واختيار رؤسائها، إنما تعبر بوضوح على أهميتها في الكونجرس، وأثر تشكيلها على العملية التشريعية والرقابية، فلولا أهمية هذا الدور لما احتاج كل حزب إلى كل هذا الجهد عبر المفاوضات والانتخابات التي تجرى للجان البرلمانية، والسيطرة على اللجان الأكثر حساسية على وجه الخصوص (3). ومجمل القول:- إن العملية التشريعية في الكونجرس الأمريكي في يد اللجان البرلمانية، ونظرًا لأهمية اللجان التشريعية يسيطر حزب الأغلبية عليها من حيث التشكيل واختيار رئيسها.

---

(1) انظر: د. حسن مصطفى البحري – الرقابة المتبادلة.... – المرجع السابق - ص ٦٠٥.

(2) د. محمد فتح الله الخطيب – دراسات في الحكومات المقارنة – دار النهضة العربية ١٩٦٦م– ص ٦٠٥، د. أرنست جريفيث – نظام الحكم في الولايات المتحدة – ترجمة د.محمد عبد المعز- دار مصر للطباعة – بدون سنة طبع - ص ٣١.

(3) د. منار الشوربجى – الكونجرس الأمريكى... – المرجع السابق - ص ١٢٦.

- Young William: Op. Cit. p 203 – 204.

وفى ذلك يقول بونك:-

- "Al though members of Congress are Formally elected to the standing committees by vote of the house to which they belong actually this vote is but ratification of the selections made in private con fetence by the committees of each of the two parties in each house".

انظر د.حسن مصطفى البحري- الرقابة المتبادلة- المرجع السابق- هامش- ص٦٠٥.

المطلب الثاني

أسلوب عمل اللجان البرلمانية فى أمريكا

غالبية أعمال التشريع التي يقوم بها الكونجرس تتم من خلال اللجان البرلمانية، واللجان الفرعية، فقد يبلغ عدد المسودات القانونية التي تقدم كل أسبوع إلى العشرات، ويجب أن يلم عضو اللجنة بالبيانات الكافية عن هذه الموضوعات المعروضة عليه، وتعتبر اللجان الفرعية هي القائمة بهذه المهام التشريعية وتجهيزها ثم تردها إلى اللجان البرلمانية. فالمؤسسة التشريعية تضع قراراتها بناء على توصيات لجان ذات خبرة وتخصص، وأصبحت أكثر قدرة على ممارسة دورها التشريعي والرقابي على حد سواء. ومن أهم لجان الكونجرس لجنة القواعد والأوامرRules committee وهى تعمل كشرطي مرور كما وصفت في الكونجرس الأمريكي[1]، فهي تضع جدول مشاريع القوانين التي يراد التصويت عليها.

واللجان الدائمة Standing committees تقوم بعملها بعدما يقوم رئيس مجلس الشيوخ، وكذا رئيس مجلس النواب بإحالة كافة المقترحات التي تطرح على أي من المجلسين إلى اللجان الدائمة المختصة- كل اقتراح بحسب نوعه- لتقدم تقريراً عنه إلى المجلس التابع له، وبمجرد أن يحال الاقتراح إلى اللجنة المختصة تبدأ أولى مظاهر قوة اللجان البرلمانية الدائمة، فهذه اللجان تتمتع بحرية التمييز بين الاقتراحات التي تستحق البحث ووضع تقرير عنها، ومنها من ليس كذلك ، وغالبية الاقتراحات التي تحال إلى اللجان في الكونجرس تقوم هذه اللجان بفرزها، فربما يكون مصيرها الإهمال من قبل اللجنة، ومن ثم فلا تدرج في جدول الأعمال ، ويقضى على الاقتراح نهائيا

---

(١) -A American governmentanel politics to day:the essentials : Barbur A Bardes mackc shelley Op. Cit. p 336

عن طريق اللجنة الدائمة .

وهنا نتساءل عن وجود نظام قانوني للتظلم من ذلك أو بمعنى آخر هل يجوز إعادة النظر في الاقتراحات التي تم رفضها من قبل اللجنة؟ ونرى أن الحل الوحيد في ذلك أن الأعضاء بالمجلس وعلى وجه الخصوص الأغلبية لهم حق إعادة الأمر إلى اللجنة وإجبارها على مناقشة الموضوع مرة أخرى، فالعضوية في اللجان تكون -غالباً – بذات النسبة العددية التي يتمتع بها كل حزب في كلٍ من المجلسين، لذلك فإن حزب الأغلبية يتمتع بالأغلبية في كل اللجان الدائمة، كما يتولى – في الغالب– رئاستها واحد من حزب الأغلبية وهو في الغالب أقدم أعضاء الحزب في عضوية اللجنة. وتقوم اللجان البرلمانية في أمريكا بمجهود ضخم في كلٍ من مجلسي الكونجرس (النواب والشيوخ) فبمجرد دخول المشروع إليهما يعطى المشروع رقما كما ينشر أسماء داعميه وعناوينهم في سجل الكونجرس [1]، ويبدأ دور اللجان البرلمانية بإخراج القانون من صورة المادة الخام إلى قانون كامل الصياغة ومن قبل ذلك كامل الدراسة والمناقشة، فعندما يحال المشروع إلى اللجنة البرلمانية المختصة وذات الصلاحية المناسبة، بإمكان رئيس اللجنة عندئذ أن يرسل مشروع القانون إلى اللجنة الفرعية الأكثر صلاحية، وجدير بالذكر أن رؤساء اللجان البرلمانية ، واللجان الفرعية يملكون قدراً كبيراً من السلطات فيما يخص الطريقة التي يتعاملون فيها مع مشروع القانون المعهود إليهم، فإذا عارض رئيس اللجنة التشريع بإمكانه عدم اتخاذ إجراءات بشأنه، وتعقد اللجنة الفرعية جلسات استماع حول مشروع القانون ويدعو إلى شهادة الشهود، من شهود

(١) د. عفيفي كامل عفيفي – الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية في القانون المصري والمقارن- رسالة دكتوراه- كلية الحقوق - جامعة أسيوط٢٠٠٠م – ص٢٣٧.

رسميين أو غير رسميين، ويكون العديد من الشهود الرسميين من الفرع التنفيذي،سواء من الخبراء أو من يعينهم أو يؤثر التشريع مستقبلاً عليهم، من جمعيات ومهن تجارية ، واتحادات عمالية وجامعات ومجموعة المصالح العامة ومجتمع الأعمال ، وتتاح للأفراد أيضاً فرصة إبداء وجهات نظرهم عن طريق الإدلاء بشهاداتهم، وذلك عن طريق تقديم بيان مكتوب، أو عن طريق السماح لمجموعات المصالح بتمثيل وجهات نظرها، وعند الانتهاء من جلسات الاستماع يمكن للجنة الفرعية أن تجتمع لإبداء الملاحظات على مشروع القانون، ويكون هنا تقديم الاقتراحات والبحث بأمرها، ثم إدخال التعديلات على مشروع القانون، كما يكون قد تمت صياغته، ومن ثم تصديق اللجنة الفرعية على ما إذا كان سيتم تحويل المشروع مع تأييدها له، إلى اللجنة بكاملها أم غير ذلك ، ففي حالة تحويل مشروع القانون دون تأييدها فإنه يزول، واللجنة بكاملها قد تقرر أي عمل من أعمال اللجنة الفرعية أو جميعها ومن ذلك جلسات الاستماع أو إبداء الملاحظات أو التصويت، أما إذا أوصت اللجنة بتأييد المشروع، ومن ثم يحول إلى اللجنة الكاملة، ومنها إلى مجلس النواب بكامله أو مجلس الشيوخ بكامله، والمجلس الذي سوف يصدق عليه أو يرفضه.

وجدير بالذكر أن مرحلة وصول المشروع من اللجنة إلى مجلس النواب أو الشيوخ، يمكن للأخير بكامل أعضاء المجلس مناقشته ويصبح من المتاح إما إضافة تعديلات على المشروع، أو إعادته إلى اللجنة أو التصويت عليه، وإذا أقر المشروع على يد مجلس النواب أو مجلس الشيوخ يحال إلى المجلس الآخر، وإن كانت التشريعات المتقاربة أو المماثلة لبعضها البعض كثيراً ما تمر عبر مجلس النواب والشيوخ بالتزامن، وإن كان مشروع القانون الذي أقر في مجلس النواب، يمكن أن يعرض مباشرة على مجلس الشيوخ، وتتجاوز

بذلك مراجعات اللجنة الفرعية واللجنة الكاملة [1].واللجان الدائمة تعتبر في الكونجرس الأمريكي مهمة له، ولطريقة عمله، وتوزيع السلطة بداخله، فقراراته توضع بناء على توصية منها، فهي لجان ذات خبرة وتخصص، ومن ثم أصبح الكونجرس أكثر قدرة في ممارسة دوريه التشريعي والرقابي على حد سواء [2].

وإن كانت هناك مثالب، فمن أهمها على وجه الإطلاق تراجع الكونجرس الأمريكي لصالح مؤسسة الرئاسة، وذهب "نيلسون بولسبى" N. polsby إلى القول:- إن الكونجرس الأمريكي أقرب إلى نموذج الميدان أو الساحة Arena حيث تمارس مختلف القوى السياسية فاعليتها فيه، وفي مقدمتها السلطة التنفيذية فدورها فاعلاً في صنع السياسة، وأقرب إلى النموذج التحويلي Transformative الذي يمتلك فيه المجلس التشريعي قدرة مستقلة عالية على ممارسة عملية تحويل مشروعات القوانين إلى قوانين ملزمة، وإن أقر بأن الكونجرس كهيئة تشريعية يعتبر أكثر قوة من كثير من المجالس التشريعية في الديمقراطيات المتقدمة [3]. ولكن كما قرر "جميس ساند كويست" J.sandquist بأن الكونجرس قد فقد كثيراً من سلطاته لصالح

---

(١) بعد الانتهاء من جلسات الاستماع يتم إعادة صياغة القانون في صور الآراء والمقترحات والتوجهات التي ظهرت أثناء جلسات الاستماع، وعرض ذلك بمواده التفصيلية على أعضاء الكونجرس، والتصويت عليه مادة مادة، وعادة ما يتم في مرحلة التصويت أن يسبق نوع من الضغط على أعضاء الكونجرس للتصويت لصالح القانون (أو ما يعرف باللوبي) إذا كان لصالحهم أو العكس.

(٢) د. حسن مصطفى البحري – الرقابة المتبادلة.. – المرجع السابق - ص ٥٨٩.

(٣) د. جابر عوض – الاحتكام إلى الشعب.... - المرجع السابق - ص ٢٨.

- Nelson.W .polsby legislaturs in fred I greenstein 8 Nolson W polsby (eds) Handbook of political science (Reading M.A Addison – Wesley 1975 p. 27.

الرئاسة نتيجة أخطائه، وعدم قدرته على تحمل المسئولية ، الأمر الذي أدى إلى ما أسماه "بأزمة الثقة" في الكونجرس، بل لقد وصف بأنه لا يعدو بأن يكون جمعية تشريعية أصابها الوهن، وتفتقر إلى النظام، بل لقد وصل الأمر إلى مطالبة الجماهير في أرجاء البلاد على رفع مخصصات أعضاء الكونجرس في عام ١٩٨٩م (١)، وتزايد دور الرئيس من وراء ذلك، فأصبح هو الذي يسن غالبية القوانين، وإذعان الكونجرس لذلك خلال نصف القرن الماضي، وانتقال سلطات الكونجرس (٢) له، أدى إلى فقدانه للكثير من قدرته على المبادرة بمشروعات القوانين، وإن كان صاحب الأمر النهائي في تمرير هذه القوانين، وعدم قدرته على التصرف السريع الأمر الذي جعل معظم الأمريكيين يرون في الكونجرس مؤسسة شديدة البطء، وغير قادرة على التعامل الإيجابي مع متطلبات المستجدات على الساحتين الداخلية والخارجية،وأرى أن الواقع يؤيده.

الفرع الأول

تشكيل عضوية اللجان فى أمريكا

تمر عملية تشكيل عضوية اللجان عبر مراحل تحدث في كل كونجرس (مدة سنتين) جديد قبل شروعه في ممارسة أعماله، وبعد إعلان نتائج

---

(١) بل قد صرح النائب الديمقراطي "جو ايفنز" Joe L. Evins من ولاية تسنى بقوله: «كلنا يلمس ضعف وتآكل سلطات الكونجرس عبر السنين، وأقر السيناتور "جورج ماكجفرن" C.M.S Gvern ممثل ولاية داكوتا الجنوبية بأن هناك تدهوراً مستمراً لسلطات الكونجرس لأكثر من أربعين عاماً، وكل هذا الخطأ يرجع إلى عوامل ذاتية داخل الكونجرس نفسه». انظر: د. جابر عوض – الاحتكام إلى الشعب....– المرجع السابق - ص ٢٩.

(٢) الكونجرس الأمريكي يزاول عمله في مبنى "الكبـ تول" ومقره العاصمة الفيدرالية واشنطن، ويعد المؤسسة الدستورية الأولى في الولايات المتحدة الأمريكية ويعتبر الهيئة التشريعية في النظام السياسي الأمريكي.

الانتخابات مباشرة، وتكون من ضمن قرارات أخرى (١) يتخذها الكونجرس الجديد. **والمراحل هي (٢):-**

١- الاختيار الذاتي من جانب العضو: بمجرد إعلان نتائج الانتخابات يبدأ كل عضو من الأعضاء الفائزين باستكشاف المقاعد الشاغرة في اللجان المختلفة، ويحدد اختياراته بشأنها ويرتبها من حيث تفضيله لواحدة على الأخرى، ويقوم العضو الذي أعيد انتخابه بإعادة تقييم جدوى عضويته في اللجان التي كان عضواً فيها في الكونجرس السابق، ويقدم العضو إلى زعامة حزبه هذه الاختيارات والتفضيلات في قائمة يتم دراستها، وعادة ما يكون لاختيار العضو معنى مهم، وله تداعياته على مستقبله السياسي داخل الكونجرس، بل وقدرته أصلاً على الاحتفاظ بمقعده، وهذا هو أحد الأسباب التي تجعل زعامة الحزب تهتم جدياً بالوفاء بهذه المطالب، لأن من مصلحة الحزب دعم فرص أعضائه في استعادة مقاعدهم في الانتخابات القادمة .

٢- اتخاذ قرار تشكيل اللجان من جانب كل حزب: بعد أن ينتهي الأعضاء من تقديم قوائمهم تبدأ مهمة الحزب، ولكل من الحزبين لجنة معنية بهذه المهمة في كل مجلس على حدة وهذه اللجنة تسمى "لجنة الاختيار".

---

(١) مثل تحديد الميزانية، وإعادة النظر في قواعد العمل بداخله، وتعين عناصر جديدة في الجهاز الفني أو إقالة آخرين.

(٢) د. منار الشوربجي – الكونجرس الأمريكي – المرجع السابق - ص ١٢٥ – ١٢٦، د.أرنست جريفيث – نظام الحكم في الولايات المتحدة – المرجع السابق - ص ٣١.

اختيار أعضاء اللجان في أمريكا :-

وهناك من اللجان التي لها مكانه عالية (prestigious) وعلى العضو الذي يريد أن يكون مؤثراً أن يطمح في الحصول على مقعد اللجنة الهامة المناسبة، ومن أكثر اللجان البرلمانية في الكونجرس تأثيراً في السياسة والهامة أيضاً هي: لجنة التعليم والعمل، ولجنة العلاقات الأجنبية، التي توجد ضمن لجان السنتات، وكل عضو يجب أن يخدم في لجنتين أساسيتين من اللجان الكبرى الدائمة، بالإضافة إلى واحدة من اللجان الصغيرة، ومن هذه اللجان الصغيرة لجنة الإدارة، ولجنة شئون المحاربين القدماء، والعضو الذي يقع مكانه بين لجان وضع القواعد الخاصة بالكونجرس، فهو يعمل في هذه اللجنة فقط، والأصل أن العضو يعمل في لجنتين أصليتين نوعيتين دائمتين، ولجنة فرعية واحدة، عدا لجنة القواعد الأساسية، وكذلك الأمر في اللجان الفرعية بالنسبة للأهمية فمنها من هو أقوى من الأخرى، فهناك اللجان التي تتحكم في الميزانية للدولة وتضع قوانين المجلس واللجان التي تتناول العلاقات الخارجية، فهي تعتبر مرغوب فيها بشدة من قبل الأعضاء، وتشكل اللجان الدائمة لجانا فرعية Sub Committees نظراً لضخامة الأعباء الملقاة على عاتقها، فتقوم بدراسة الموضوعات التي تحال إليها وفحصها قبل مناقشتها في اللجنة بكامل أعضائها، حيث تتاح الفرصة للأعضاء جميعاً بغض النظر عن طول مدة عضويتهم في اللجنة الدائمة لإظهار اتجاهاتهم وآرائهم بحرية [1].

وهناك بعض اللجان المنتقاة التي يتم اختيارها للنظر في الموضوعات البعيدة عن التشريعات والاختصاصات التي تمارسها اللجان الدائمة Standing Committees. وعادة ما يظهر فيها قوة حزب الأغلبية

---

(١) د. محمد فتح الله الخطيب – دراسات في الحكومات...- المرجع السابق - ص ١٤١.

وسيطرته على رئاسة هذه اللجان، وهناك من اللجان الفعالة التي يختار لها من كان لديه خبرة في العديد من المجالات [١].على الرغم من أن الكونجرس هو الذي يقوم رسمياً باختيار أعضاء اللجان المتفرعة عنه، فإن مهمة الكونجرس في الواقع هي مجرد التصديق على قرارات اختيار أعضاء اللجان، حسبما تم الاتفاق عليه بين الحزبين [٢]، فهو مجرد إجراء شكلي، والعرف جرى على أن يقوم زعماء حزب الأغلبية Majority party leaders – غالباً – بالتشاور مع زعماء حزب الأقلية، بتحديد عدد المقاعد المخصصة لكل حزب في كل لجنة، ويراعى أن يكون تمثيل كل حزب في كل لجنة من اللجان بذات النسبة العددية التي يتمتع بها في المجلس [٣]، وبالتالي فإن حزب الأغلبية في المجلسين يتمتع بأغلبية في كل اللجان الدائمة [٤]. والتخصص والأقدمية هما عنصران هامان في اللجان البرلمانية في أمريكا، ولضمان عضوية هذا النائب في ذات اللجنة طوال الفصول التشريعية اللاحقة، وتشكل كل لجنة من تسعة إلى خمسين عضواً بمجلس النواب، ومن سبعة إلى سبعة وعشرين عضواً بمجلس الشيوخ، وهذا يتناسب مع عدد لجان مجلس النواب "العشرين لجنة"، أو ما يقابل –غالباً- كل نشاط الحكومة وعضو اللجنة يكتسب خلال فترة عضويته خبرة وتخصصاً فنياً في المسائل والموضوعات المعروضة عليه،

---

(١) The concise Encyclopealic of Democrcy 200 Op .Cit. p117119.

-

(٢) - young : Essentiolsof American National Govemment Op. Cit .p. 202–203.

(٣) فلو كان الجمهوريون يملكون ٥٥% من المقاعد في مجلس النواب، فإنهم يحصلون على ٥٥% من المناصب في غالبية اللجان، ويخصص ٤٥% من المناصب للديمقراطيين. انظر: د. حسن مصطفى البحري – الرقابة المتبادلة... – المرجع السابق – ص ٦٠١.

(٤) -young : Essentials of American Op . Cit p 204.

ويؤدى ذلك إلى اكتساب نوع من الأقدمية في هذه اللجان، وأغلب أعضاء الكونجرس من رجال القانون، الأمر الذي يجعل للجان البرلمانية وزناً في التشريع والرقابة [1].

الفرع الثاني
دور رئيس اللجنة فى أمريكا

يتم اختيار رؤساء اللجان الدائمة طبقا للأقدمية، فقواعد الأقدمية تفضل الأعضاء الذين قضوا سنوات طويلة في الخدمة المستمرة داخل اللجان، ويكون لهم الأولوية في اختيار رؤساء اللجان، وفى تولى المراكز المرموقة الأخرى في الكونجرس، وهذا الأمر ما يجرى عليه العمل، وإن كان هذا النظام (نظام الأقدمية) غير عادل إلا أنه يعتبر أسلوب متوقع في شغل الأماكن والمراكز القوية في الكونجرس الأمريكي [2]، وهذا النمط كان سائداً حتى السبعينات، وهو أن يتم إعادة انتخاب الأعضاء الذين يشغلون المقاعد في كلٍ من غرفتي الكونجرس، بل تمتد خدمتهم إلى سنوات إضافية، من أجل إتاحة الفرصة أمامهم لتولى منصب رئيس اللجنة، ونظراً لأهمية رئيس اللجنة في الكونجرس الأمريكي، صدر كثير من التعديلات في نظام اختيار رؤساء اللجان، والذي أدى إلى تعديل نظام الأقدمية إلى اختيار هذا المنصب بالاقتراع السري، ومن أجل ذلك تم وضع القواعد لهذه الإجراءات. ولكل لجنة دائمة في الكونجرس الأمريكي رئيس يكون عادة العضو الذي ينتسب إلى حزب الأغلبية في المجلس، والذي له أطول مدة في عضوية اللجنة، ولا تعد الشيخوخة المفرطة

---

(١) انتقد"توماس جيفرسون" ذلك الوضع بقوله: إن هذا العدد من رجال القانون يبطئ مجلس النواب في إصدار قرارات بصعوبة بالغة، لكثرة النقاشات والجدل وقدرتهم على ذلك....انظر: د. أحمد شوقي محمود – الرئيس في النظام الدستوري الأمريكي ..– المرجع السابق - ص ٤٨٨.

(٢) -American; Op. Cit .p. 339.

مانعاً يحول دون ذلك، ويملك رئيس اللجنة بحكم التقاليد السلطة في أن يعين موظفي اللجنة، وأن يقرر جدول أعمالها، وأن يعين اللجان الفرعية التي تنبثق منها، وأن يخصص وقتاً للمداولات والمناقشات، ويؤثر بقوة في قرارات اللجنة، الكبيرة والصغيرة على حد سواء [1]. ورؤساء اللجان هم المسيطرون على اللجان البرلمانية، وفي حدود أعمالها والاستماع لتصرفاتها الرسمية التي يتم اتخاذها في مشروع قانون معين، ويحدد اللجان الفرعية التي تتولى النظر في مشروع القانون إذا كان يقع ضمن اختصاص هذه اللجنة من عدمه، ونادراً أن تخرج هذه اللجان من حق الإشراف على مشروعات القوانين الجديدة، على الرغم من أن هذا العمل يتم بناء على القواعد الداخلية لكل غرفة داخل الكونجرس، ويستطيع أن يقضي على الاقتراح بعدم إدراجه في جدول الأعمال، وهو ما يصعب إثباته إلا إذا بذلت أغلبية اللجنة جهداً مركزاً لدفعه إلى تغيير موقفه، وبحكم سلطته لا يجدي ذلك أيضاً، ويملك سلطات أخرى في تحديد مواعيد اجتماعات اللجنة، ويستطيع تحديد مواعيد اجتماعات اللجنة بعيدة نسبياً للاقتراحات التي لا يريد النظر إليها، بحيث يصعب بحثها وإعداد تقرير عنها، ويمكن رفعه إلى المجلس قبل نهاية دور انعقاده والعكس. وقد يقرر رئيس اللجنة بما له من سلطة أن تشكل لجنة فرعية لدراستها وإعداد تقرير عنها في أقرب وقت ممكن، فإذا حظي الاقتراح باهتمام النواب فإنهم يستطيعون أن يرغموا اللجنة على مناقشة هذا الاقتراح وإعداد تقرير عنه عن طريق استخدام قاعدة تسمى "Discharge Rule" وتمثل هذه القاعدة في تقديم عريضة موقعة من أغلبية أعضاء المجلس التابعة له اللجنة، بضرورة مناقشة هذا الاقتراح، وتقديم تقرير عنه هذا من جانب. ومن جانب

---

(١) انظر: د. أرنست جريفيث – نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية – المرجع السابق - ص ٣١ – ٣٥.

آخر يمكن تحويل الاقتراح من لجنة ترى عدم أهميته إلى لجنة أخرى تؤيده، عن طريق اقتراع على ذلك بأغلبية أصوات أحد المجلسين، فإذا ما قررت اللجنة التي أحيل إليها الاقتراح أنه يستحق المناقشة، وأن يدرج في أعمالها، فإنها تقوم بمناقشته وإعداد تقرير عنه.

وفى الاقتراحات الأكثر أهمية فإن اللجان الدائمة كثيراً ما تعقد جلسات استماع بشأنها، ويدلى فيها بالرأي، من كل من الوزراء ورجال الإدارة وممثلى جماعات المصالح ورجال الأعمال وقيادات العمال، وأساتذة الجامعات وغيرهم ممن تطلبهم اللجنة لإبداء رأيهم، أو ممن يطلبون بأنفسهم إبداء الرأي في الاقتراح محل النقاش. وقد استقرت أحكام القضاء الأمريكي على أن للجان الكونجرس السلطة في إجبار الشهود أو من ترى أخذ رأيهم في شأن معين على الإدلاء بشهادتهم أو بآرائهم أمامها، وكان هدف اللجنة من هذه الشهادة تشريعياً أو رقابياً، ويتعرض من يرفض الامتثال لأمر اللجنة إلى المثول أمامها أو الإدلاء بالشهادة يتهم جنائيا، بتهمة احتقار الكونجرس Contempt of Congress وعند نهاية مناقشة الاقتراح يعقد اجتماع يحضره أعضاء اللجنة فقط لاتخاذ قرار في المشروع محل النقاش، وعندئذ قد يضع أعضاء اللجنة تقريراً في صالح المشروع أو ضده ، وقد يقترحون إدخال بعض التعديلات عليه ، وتحال المشروعات والتقارير إلى مجلس الشيوخ أو إلى مجلس النواب، بحسب المجلس الذي تتبعه اللجنة ، ويتجه كل من مجلسي البرلمان الأمريكي (مجلس النواب أو مجلس الشيوخ) إلى الأخذ بالرأي الذي تنتهي إليه لجانهما في كثير من الحالات [(١)].

(١) د. أحمد شوقي محمود – الرئيس في النظام الأمريكي – المرجع السابق - ص ٤٩٧. جدير بالذكر أن لجنة الاستخبارات العسكرية بمجلس الشيوخ تم اجتماعها لمعرفة مدى شرعية الحرب على العراق، وتم استدعاء رئيس المخابرات الحربية لذلك.

واللجان البرلمانية في أمريكا بصفة عامة تحظى بأهمية بالغة؛لأن بعض هذه اللجان تحظى بلعب دور بارز في مجلس الشيوخ، وخصوصاً في مجال الشئون الخارجية، فلجنة العلاقات الخارجية بمجلس الشيوخ Foreign Relations committee، ولجنة الخدمات العسكرية The Armed service committee من أهم لجان الكونجرس، بل وأهم المراكز المؤثرة على السياسة الخارجية بصفة عامة. ولمجلس النواب هناك لجان متفرعة ومختصة ببحث الموضوعات المتعلقة بجمع إيرادات الدولة والتي يطلق عليها اسم "Ways and means Committee" وكذلك لجنة الاعتمادات Appropriation committee والتي تبحث أوجه إنفاق أموال الدولة، فهما من أهم لجان الكونجرس بصفة عامة نظراً لما يقضي به الدستور(في الفقرة السابعة من المادة الأولى) من أن تصدر المشروعات المتعلقة بجمع الإيرادات العامة من مجلس النواب أولاً [1]، وأهم لجان الكونجرس أيضاً لجنة وضع قواعد المجلس:House rules Committee وذلك لخطورة ما تملكه، فهي التي تحدد الفترة الزمنية المحددة للمناقشات ، وتحدد مدى الحاجة إلى تعديل القانون من عدمه،وكيفية إجراء ذلك، ولها سلطات غير عادية وقدرة على عقد اجتماع حتى عندما يكون المجلس في انعقاد من أجل إصدار قرارها على الفور،والذي سوف يحدد هل سيتم البدء في مناقشة من عدمه. ولجان مجلس الشيوخ أقوى من لجان مجلس النواب،وذلك لاستمرارية واستدامة لجان المجلس الأول،حيث لا يتجدد إلا بطريقة جزئية للغاية كل عامين،وتستمر لمدة ست سنوات على الأقل،عكس ذلك اللجان بمجلس النواب

---

(١) د. أحمد شوقي – الرئيس في النظام الدستور الأمريكي.. – المرجع السابق - ص ٤٨.

التي يتم تجديدها كلية كل عامين [1]، وأخيراً لمعرفة حجم عمل اللجان، في مجلس النواب خلال فترة عملها (عامين) يصل إليها حوالي ٢٥ ألف مشروع بقانون أو تعديل لقانون قائم، ودورها يبدأ منذ أن يقدم الاقتراح وإرساله إلى اللجنة المختصة التي ستناقشه وتقدم ملاحظاتها عليه، وتتم مناقشته ومراجعته بعد ذلك في اللجنة الدستورية والقانونية [2].

حاصل القول: تعتبر اللجان البرلمانية في النظام الأمريكي [3] أقوى لجان برلمانية في العالم؛ نظراً للأهمية البالغة والدور الرئيسي الذي تلعبه اللجان البرلمانية في أمريكا سواء في المجال التشريعي أو في الحياة السياسية الأمريكية ككل، حتى وصل الأمر إلى تسمية تحالف هذه اللجان مع جماعات المصالح ورجال الإدارة الأمريكية، كالوزراء ورؤساء المكاتب باسم "دوامات السلطة" أو "الحكومة الخفية"Invisible government فهي التي ترسم في الحقيقة والواقع معظم اتجاهات الحياة السياسية الأمريكية.

ووصف أحد رؤساء مجلس النواب السابقين وهو «توماس ريد» اللجان البرلمانية، وصفا بليغا يعبر عن أهمية دور هذه اللجان في الحياة السياسية الأمريكية وقال: - بحق - "<u>إنها عين الكونجرس، وأذنه، ويده، وفي</u>

---

(1) - George . B. galloway :the legislative Press in Congress N.y. 1953 p.649.

(٢) د. مدحت حسنين – أسلوب جلسات الاستماع في الكونجرس الأمريكي – مجلة مجلس الشعب – العدد الثاني – أغسطس ١٩٩٢م السنة الأولى – ص ٢١.

(٣) يعتز الشعب الأمريكي بنظامه السياسي منذ ١٧٨٧م ويعتبر أن كل الأنظمة الأخرى أدنى وأقل من نظامهم ، بل وصل الاعتقاد إلى أن الديمقراطية الوحيدة في العالم هي الديمقراطية الأمريكية ، وهذا الاعتقاد متأصل في الشعب الأمريكي، وهو أمر مفيد لحسن أداء النظام، وهذا لا يعني أن الشعب يتغاضى عن مثالب النظام الأمريكي ولكن ذلك لا يغير من قناعتهم بامتياز نظامهم. انظر:

- J.Cadart :institutions politiqueset droit Constitutionnel eméd Economica paris 1990 p. 571 – 572.

إغلب الأحيان عقله" [1].والتعبير في لغته الأصلية[2]:

"The committee is the eye, the ear, the hand, and very often the brain of the assembly"

---

(1) - Reed Thomas : Reed,s parliamentary Rules manual of General with suggestions for special ch 7 (committees) sec law parliamentary (Nature and Need) A vailable at : http/www.leg.wa.gov //egis/reed.srules. reeds.htm.Young William ;Essentials of American National Government Op.Cit.p 202 – 203.

(2) توماس باركيت ريد " Thomas Brackett Reed جمهوري (١٨٣٩ – ١٩٠٢م) " كان نائبا في مجلس النواب ثم تولى بعد ذلك رئاسة هذا المجلس maineمن ولاية «مين» (مجلس النواب) مرتين الأولى: ما بين عامي ١٨٨٩ – ١٨٩١م ، والثانية: ما بين عامي (١٨٩٥ –١٨٩٩م).- wikipedia the free encyclopedia : Thomas Bracket Reed available et:htte//en.wikpedia,org/wiki/Thomas-Brackett-Reed

الفصل الثاني

دور اللجان البرلمانية بين أجهزة المجالس النيابية في مصر

تمهيد وتقسيم:-

للجان البرلمانية دور هام بين أجهزة مجلس الشعب المصري، وتوجد علاقة وثيقة بينهما، ونبين ذلك من خلال نصوص الدستور واللائحة الداخلية، وهناك علاقة تعاون بينها وبين بعض الأجهزة الأخرى ذات الصلة.

ولذلك سنقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث:-

مبحث أول: النصوص الحاكمة لعمل اللجان البرلمانية فى مصر.

مبحث ثانٍ: علاقة اللجان البرلمانية بأجهزة المجلس الأخرى في مصر.

مبحث ثالث: علاقة اللجان البرلمانية بالأجهزة الأخرى ذات الصلة.

المبحث الأول

النصوص الحاكمة لعمل اللجان البرلمانية فى مصر

ونقسم هذا المبحث إلى مطلبين:-

المطلب الأول: النصوص الدستورية واللائحية واللجان البرلمانية.

المطلب الثاني: اللائحة الداخلية لمجلس الشعب والحاجة إلى مراجعتها.

المطلب الأول

النصوص الدستورية واللائحية واللجان البرلمانية

بادئ ذي بدء لم يبرز اهتمام المشرع الدستوري أو العادي في مصر بإرساء الأحكام المنظمة للجان النوعية في مجلس الشعب رغم أهميتها، فقد تم إحالة هذا الأمر إلى اللائحة الداخلية، وعندما نتحدث عن اللائحة الداخلية

لمجلس الشعب وللمجالس النيابية عموماً، فإننا نتحدث عن الإطار التنظيمي الحاكم لعمل هذه المجالس، خصوصاً لجانه البرلمانية التى تتقيد بنصوص اللائحة الداخلية، فهي التي تضبط إيقاع العمل البرلمانى وتساعد على تفعيله أو إعاقته. ودراستها من الأهمية بمكان، فمنذ وضع لائحة ١٩٢٤م وحتى لائحة ١٩٧٩م نجد أن اللائحة الداخلية للمجالس النيابية تسيطر عليها روح واضعيها، فهناك لوائح قبل الثورة ولوائح بعد الثورة، وكل منهما يتميز بشئ وإن كان نظام اللائحة قبل الثورة أفضل حالاً، فقبل الثورة ١٩٥٢م كانت لائحة ١٩٢٤م وحتى لائحة ١٩٤١م أجازت تعديل اللائحة، لرئيس المجلس أو عشرة أعضاء، أما بعد الثورة ١٩٥٢م استمر الحكم حتى تم تعديله في لائحة ١٩٦٦م والتي أجازت التعديل لرئيس المجلس أو لعشرين عضواً، ثم جاءت لائحة ١٩٧٩م والتي نصت على أن تعديلها بناء على اقتراح من مكتب المجلس أو خمسين عضواً، وهذه هي الصخرة التي وضعت في طريق تعديل اللائحة الداخلية لمجلس الشعب. واللائحة الداخلية متعلقة بأداء مجلس الشعب عموماً من تشريع ورقابة، فإن القارئ للأحداث يجد أن لائحة مجلس الشعب الأخيرة والصادرة في أكتوبر ١٩٧٩م وضعت عقب حل مجلس الشعب فى أبريل من نفس العام ، وانتخاب مجلس جديد، ونميل إلى أن تعديل هذه اللائحة من الأهمية البالغة، وربما يصل إلى حد إلغائها بأكملها.

فهناك نصوص تحتاج إلى تعديل، وأخرى تحتاج إلى تفعيل، لدعم عمل اللجان البرلمانية خصوصاً، والممارسة البرلمانية عموماً، ولتجعل هناك نوعاً من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وحتى لا تميل كفة السلطة للأخيرة. فاللائحة الداخلية للمجالس النيابية تتطور تبعاً لتطور الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع، ومسألة تطور اللائحة ليس مقصوراً على مجتمعنا فحسب، بل هى سنة مسنونة في أعرق الدول

الديمقراطية [1]، فالجمود منزهة عنه اللائحة الداخلية في أغلب المجالس النيابية، فهي في تطور مستمر لتجارى مقتضيات العمل البرلمانى، فالنظام البرلمانى لا يكفى أن تكون مبادئه قوية لازدهارها، بل بجانب ذلك يجب أن تكون إجراءاته أو صياغة تنظيمه محكمة.

وليس معنى أن المجلس سيد لائحته[2]، أن يعدل نصوصها حسب هواه أو داخل الجلسة، أو فى أى وقت، ولكن العرف البرلمانى جرى على أن حق التعديل من حق أعضاء المجلس بالطريق المرسوم له. وهو إدخال التعديلات عليها حسب الضرورات العملية، ومقتضيات الممارسة البرلمانية، مع الالتزام باللائحة الداخلية السارية ونصوصها حتى تمام التعديل.

وذهب البعض [3] أنه من المستحسن متى تم اعتمادها، ألا يكثر التعديل فيها فإن ذلك يجعلها غير مستقرة، وقد تكون اللائحة الناقصة المعروفة لدى الأعضاء، خير من اللائحة التى لا تزال تعمل فيها يد التنقيح والتصحيح بحيث لا يمكن الانتفاع بها إلا بدوام الرجوع إليها [4]. ولكن نذهب مع البعض [5]- بحق- أنه إذا دل التطبيق على نقص أو عدم ملاءمة فى بعض نصوص اللائحة فيجب تعديلها، فعلة تخلى الدستور عن تضمين الأحكام التى ترد في اللائحة الداخلية للبرلمان؛ للرغبة في سهولة تعديل اللائحة مقارنة بتعديل

---

(١) الديمقراطية النيابية منشأها النظام النيابى فى إنجلترا، والمبدأ أن البرلمان هو صاحب السلطة العليا، فله الحق وحده في تعديل لائحته.

(٢) راجع:مجلس الشعب – مضبطة الجلسة ١٥ المعقودة فى ١٩٩١/١/٢٩م – ص١٤ - مجلة مجلس الشعب – العدد الرابع عشر – السنة الخامسة نوفمبر ١٩٩٦م.

(٣) سامي عبد الصادق - أصول الممارسة البرلمانية - المرجع السابق - ص ٤٦.

(٤) د.فتحي فكرى- القانون الدستوري- الكتاب الأول- دار النهضة العربية١٩٩٧م- ص٥٦.

(٥) د. فتحي فكرى - القانون الدستوري....- المرجع السابق- ص٥٨.

الدستور نفسه، فضلاً عن ترك تفاصيل تنظيم وسير المجلس النيابي للائحة بقصد استقلالها ودعمه، إذ هو الذى يضعها بنفسه.

وحول الطبيعة القانونية للائحة الداخلية للبرلمان، ذهب البعض[1] بأن لها طبيعة دستورية؛ نظراً لأهمية اللائحة الداخلية، حتى قيل بأن اللائحة الداخلية للبرلمان لها – غالباً – تأثير يفوق الدستور نفسه. وإن كنا نرى أن طبيعة اللائحة الداخلية للمجالس النيابية لها طبيعة خاصة، فهي توضع من قبل المجالس النيابية، لتنظيم العمل الداخلي بها، وفى جميع الأحوال فهى أقل من الدستور، ونص المادة (١٠٤) من الدستور [2] الحالى تقرر بأن يضع مجلس الشعب لائحته لتنظيم أسلوب العمل فيه، وكيفية ممارسة وظائفه،ولذلك فهي أداة خطيرة فى يد حزب الأغلبية، ولا مجال لعرض هذه اللائحة على القضاء، حفاظاً على استقلال البرلمان، واحتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات.

وذهب جانب من الفقه [3] إلى القول بالرقابة المسبقة على لوائح البرلمان، ولا يوجد تعديل يفتح الباب لرقابة دستورية أسوة بما هو معمول به بالنسبة للقوانين واللوائح الإدارية [4]، فهناك نصوص من اللائحة الداخلية مخالفة لروح الدستور ونصه، ومن ذلك مبدأ التفرغ للعضوية البرلمانية

---

(١) د. فتحي فكرى - القانون الدستوري....- المرجع السابق- ص٦٠.

-Eugene Pierre. Traite droit. Politique, no 445 cite par luchaine le conseil constitutionnt 1980, p. 99.

(٢) نص المادة (٦٠) من دستور ١٩٦٤م، ونص المادة (١٠٨) من دستور ١٩٣٠م، نص المادة (٨٩) من دستور ١٩٢٣م.

(٣) د. فتحى فكرى – مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية- دار النهضة العربية- ١٩٩٥م – ص٨٠ ، ناهيك عن أن القضاء العادى يقبل التعويض عن قرارات مجلس الشعب بالفصل فى صحة العضوية إلا أن المسألة لازالت محصورة فى هذا النطاق وفى هذا القضاء.

(٤) د. فتحى فكرى - القانون الدستورى – الكتاب الأول - المرجع السابق - ص ٥٦.

ومسئوليتها، واستثناء رؤساء اللجان النوعية من التفرغ الكامل أدى إلى خروجه من مضمونه لكثرة الاستثناءات. والدستور المصري[1] أسند مهمة وضع اللائحة الداخلية لمجلس الشعب نفسه لتنظم أسلوب عمله، وتحدد كيفية ممارسته لوظائفه، فهنا لها قوة القانون فى مواجهة أعضاء المجلس، وما يورد فيها من أحكام واجبة الاتباع، من كل الأعضاء عند مباشرة اختصاصهم داخل المجلس، وخصوصاً في لجانه، وكذلك بالنسبة لمختلف الأجهزة التى يتألف منها المجلس. فهي تناقش كما يناقش القانون عند إقرارها، والسوابق البرلمانية [2]، تؤكد أن اللائحة الداخلية تكتسب قوتها الإلزامية بمجرد إقرارها، ومتى تم إقرارها فإنها تكون ملزمة لأعضاء المجلس ولجانه على حد سواء [3].

وعند وضع اللائحة يجب أن تكون نصوصها غير معقدة إلى درجة

---

(١) حرص الدستور التركي الصادر ١٩٦١م على إيضاح اختصاص المحكمة الدستورية برقابة دستورية القوانين واللوائح الداخلية للمجلس الوطني الكبير. المادة (١٤٧) الفقرة الأولى الموسوعة العربية للدساتير – ص ٧٨٢.

(٢) وهذا ما أفصح عنه رئيس المجلس – بحق- في جلسة ١٥من أكتوبر ١٩٧٩م أثناء نظر مشروع اللائحة الداخلية إذ قال:- «إن ما نناقشه الآن بمثابة قانون لنا» مضبطة الجلسة السابعة عشرة في ١٥ من أكتوبر ١٩٧٩م رئيس مجلس الشعب آنذاك د. صوفي أبو طالب.انظر: سامي عبد الصادق- أصول الممارسة- المرجع السابق- ص٤٦.

(٣) نصت المادة (٤١٦) من اللائحة أنه "لا يجوز تعديل أحكام هذه اللائحة إلا بناء على اقتراح من مكتب المجلس أو خمسين عضوًا على الأقل، ويجب أن يتضمن الطلب المواد المطلوب تعديلها ومبررات التعديل. ويعرض الرئيس طلب التعديل على المجلس لإحالته إلى اللجنة العامة لإعداد تقرير عن مبدأ التعديل خلال المدة التى يحددها. ويحيل المجلس هذا التقرير بعد موافقته على مبدأ التعديل إلى لجنة الشئون الدستورية والتشريعية أو إلى لجنة خاصة لإعداد تقرير يتضمن صياغة المواد المقترح تعديلها من اللائحة وذلك خلال المدة التى يحددها. وعلى كل عضو أن يتقدم كتابة بما يراه من اقتراحات فى هذا الشأن إلى اللجنة قبل إعداد تقريرها، ويجب أن يلقى تقرير اللجنة على المجلس قبل أخذ الرأى عليه".

يصعب فهمها، والتعامل معها، فيجب أن تكون في نصوص موجزة واضحة، وغير قابلة للتأويل، فقد يصعب الأمر على الكثير من المتخصصين وأهل الخبرة القانونية أنفسهم، وهو أمر يتناقض مع الوظيفة المفترضة للائحة الداخلية ودورها في التيسير على العضو، وتمكينه من ممارسة مهامه، وخصوصاً أن الدستور ينص على ٥٠%عمالاً وفلاحين، واكتفى القانون بإجادة القراءة والكتابة للعضو، وحتى لا نجعل أمامه سوى أحد طريقين: إما الاكتفاء بالحد الأدنى من دراسة واستيعاب اللائحة للوفاء بالمتطلبات الشكلية للعضوية، مثل نظام الحضور وطريقة التصويت......." أو أن يبذل جهداً كبيراً في الاستيعاب والتكيف مع التعقيدات اللائحية.

وتفرض روح نصوص الدستور على اللائحة الداخلية أن تكون أحكامها منظمة لأسلوب العمل لا تكبله بالقيود في المجالين التشريعي والرقابي، لذلك يجب أن تكون اللائحة الداخلية في إطار من السهولة واليسر على الأعضاء، ومساعدة لميلاد أفكار حرة داخل البرلمان، وخصوصاً مع انعدام المعارضة المؤثرة، وحتى يأتي اليوم الذي نعدل فيه لائحة البرلمان لتتفق نصوصها مع الواقع، يجب إعطاء دور كبير للجان البرلمانية، داخل البرلمان وخارجه ولا يحدها حدود، ولا يعلوها شيء سوى المصلحة العامة للبلاد، في ظل مجلس نيابي قوى غير خاضع لإرادة السلطة التنفيذية[1].

---

(١) ولنا تعليق على لائحة ١٩٦٦م والتي وضعها الرئيس/ أنور السادات وقررها المجلس بجلسته المنعقدة في ٢٠ من ديسمبر ١٩٦٦م فالباب الأول منها سمي "بالمبادئ العامة" وفى المادة (٥)منه تقرر أنه "تقوم العلاقة بين المجلس والحكومة على أساس التعاون الوثيق والتفاهم الكامل، وذلك في إطار الخط السياسي العام الذي ترسمه القيادة السياسية العليا عن طريق الاتصال الوثيق بين المجلس والحكومة من جهة والاتصال الدائم بين أعضاء المجلس وقواعدهم من جهة أخرى ليتحقق للعمل الإدارى قوته وشعبيته وفاعليته بين الجماهير".وتعليقاً على ذلك نرى أن السلطتين تداخلتا في=

ونصوص اللائحة تقرر- في المادة الأولى من الأحكام العامة للائحة الداخلية لمجلس الشعب- على أن "مجلس الشعب هو السلطة التشريعية، ويتولى الرقابة على أعمال الحكومة، وذلك على الوجه المبين فى الدستور ووفقاً لأحكام هذه اللائحة". ويلتزم أعضاء اللجان البرلمانية بالنصوص الدستورية وأحكام اللائحة، الأمر الذي يجعل النصوص الدستورية ونصوص اللائحة الداخلية محل اعتبار عند التشريع والرقابة. ونص المادة الثالثة من اللائحة الداخلية يقرر أن « يلتزم أعضاء المجلس فيما يجرونه من مناقشات وما يتخذونه من قرارات بأحكام الدستور والقانون وهذه اللائحة». ولذلك كان لنصوص هذه اللائحة محل اعتبار كما سنرى- إن شاء الله- في هذا البحث.

المطلب الثاني

اللائحة الداخلية لمجلس الشعب والحاجة إلى مراجعتها

هناك زوايا لتطوير العمل البرلماني خصوصاً فى اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، وخصوصاً في ظل التركيبة السياسية الحالية، التي تخلو من حجم المعارضة المؤثرة، لذلك يجب أن يتم تطويرها من عدة نواحٍ منها:-

الناحية الشكلية: فهي تمثل مجموعة من القواعد التى تتعلق بهيكل عمل المجلس وأجهزته الرئيسية، وترسم كيفية ممارسة البرلمان لمهامه، وقواعد اللائحة الإجرائية شرط يجب مراعاته خلال ممارسة الأعضاء لمسئولياتهم البرلمانية فى التشريع والرقابة، ولا يجب أن تكون اللائحة الداخلية الحلقة الثالثة حول نحر المصلحة العامة، بعد التشكيل غير المتوازن للمجالس النيابية

=بعضهما تحت قيادة واحدة وفى خط سياسي واحد، فأين أذن الاستقلالية من الناحيتين التشريعية والرقابية ..؟! وجدير بالذكر أنه تم حذف هذه العبارة من المادة (٥) من لائحة ١٩٦٩م.

وسيطرة الأغلبية.

الناحية السياسية: هي منظومة من الأفكار والأعراف والمبادئ البرلمانية، والتي تستهدف تيسير العمل البرلماني، وتحقيق درجة كبيرة من الديمقراطية داخل المجلس، والشفافية أمام المجتمع، ولتمكين الأعضاء للقيام بعبء الوكالة عن المواطنين، لهذا يجب أن تكون اللائحة فى مجموعها ميسرة لا معسرة.

الناحية العملية: تنظم اللائحة الداخلية المناقشات داخل البرلمان ويجب ألا يتعارض ذلك مطلقاً مع حرية التعبير عن الرأي أو الفكر للأعضاء أو مع تنوع الاتجاهات أو الانتماءات السياسية أو الحزبية داخل البرلمان، فهم على قدم المساواة، وحقهم في المشاركة في جميع أجهزة المجالس النيابية، ويجب أن تراعى نصوصها التعاون بين البرلمان والمؤسسات الدستورية الأخرى. فالإجراءات الداخلية للبرلمان هى منظومة متكاملة مع الدستور والقانون لحماية أعضاء البرلمان وحريتهم في الاقتراح والرقابة.

فالنظرة المحايدة إلى اللائحة الداخلية باعتبارها المرجع في تنظيم العمل البرلماني، والإطار الملزم للكافة، وتطويرها باستمرار إذا لزم الأمر ونذهب مع البعض [1] في أن يشكل البرلمان لجنة خاصة منتخبة معنية - ليست معينة- يطلق عليها "لجنة المسائل الإجرائية" Procedural matters وتختص هذه اللجنة بالنظر في تعديل بعض أحكام اللائحة الداخلية بداية كل فصل تشريعي، بما يتفق ذلك مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية. ويجب تشكيل لجنة محايدة- بتشكيل متوازن- لإقرار لائحة جديدة، فنصوص اللائحة الحالية، تشل حركة اللجان البرلمانية، وتؤدى إلى انحسار

---

(١) د.على الصاوي – تطور عمل المجالس النيابية...... – المرجع السابق – ص١٢٠.

المسار الديمقراطي [1]، فاللائحة كالثوب الجديد في بداية كل فصل تشريعى.

المبحث الثاني

علاقة اللجان البرلمانية بأجهزة المجلس الأخرى فى مصر

حددت المادة الرابعة من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أجهزة المجلس[2] وهي:-

أولا: رئيس المجلس.

ثانيا: مكتب المجلس.

ثالثا: اللجنة العامة للمجلس.

رابعا: لجنة القيم.

خامسا: اللجان النوعية.

سادسا: اللجان الخاصة والمشتركة.

---

(١) عمرو هاشم ربيع – لائحة مجلس الشعب بين التعديل والتفعيل- قضايا برلمانية – السنة الأولى العدد الأول – أبريل ١٩٩٧م – ص٣٥.

(٢) وبمراجعة نصوص اللوائح الداخلية للمجالس النيابية السابقة على لائحة مجلس الشعب الحالية ١٩٧٩م، والتي أقرها المجلس بجلسته المعقودة ١٦من أكتوبر ١٩٧٩م، فهي تناولت أجهزة المجلس بإضافة عناصر لم تكن موجودة في اللوائح السابقة عليها، فأغلبها لم يكن موجوداً في(لائحة ١٩٢٤م، لائحة ١٩٣٠م، لائحة ١٩٤١م، لائحة ١٩٥٧م، حتى لائحة ١٩٦٤م)، وبدأت في الظهور من لائحة ١٩٦٦م فبدأ اختزال اللجان إلى ثمان لجان أصلية وظهور نظام المجموعات الإقليمية للأعضاء، ولجان الاستطلاع والمواجهة، وجاءت لائحة ١٩٧٢م، ولائحة ١٩٧٦م، ففي المادة السابعة من لائحة ١٩٧٢م نصت على أن أجهزة المجلس هي: ١- رئيس المجلس ٢- مكتب المجلس ٣- اللجنة الدائمة للمجلس ٤- اللجان النوعية ٥- المجموعات الإقليمية للأعضاء ٦- الشعبة البرلمانية. انظر: سامي عبد الصادق - أصول الممارسة البرلمانية...- المرجع السابق – هامش - ص ٤٨.

سابعاً: الشعبة البرلمانية.

وهذه الأجهزة هي التي تتولى مسئولية سير العمل وانتظامه داخل المجلس.

المطلب الأول
رئيس المجلس واللجان البرلمانية

يعتبر رئيس مجلس الشعب الشخصية المحورية فيه، فهو رمز له، والممثل للسلطة التشريعية والحكم المحايد بين الأغلبية والأقلية البرلمانية، والقابض على زمام المجلس فى مواجهة الحكومة، وعن طريقه تتم المخاطبة، لذلك فإن طريقة اختياره وشخصيته تلعبان دوراً أساسياً وهاماً في فاعلية المجالس النيابية، وعلى وجه الخصوص اللجان البرلمانية.

الفرع الأول
اختيار رئيس المجلس وعلاقته باللجان البرلمانية

يتم اختيار رئيس المجلس، في بداية كل دور الانعقاد السنوى العادي، وهذا ما نصت عليه المادة (١٠٣) من الدستور والتي تقرر أنه «يتقلد رئيس المجلس منصبه بالانتخاب فى بداية دور الانعقاد السنوى العادي». واختيار رئيس المجلس كان الشغل الشاغل للقيادات السياسية في السلطة التنفيذية، فكان في مجلس النواب المصري يتم اختياره من بين ثلاثة أعضاء، تعرض أسماؤهم على الملك ليختار منهم رئيساً [1]، وكان فى فترة يتم اختياره بالانتخاب بواسطة أعضائه في أول دور كل انعقاد ، ويتم اختياره من بين الأشخاص ذوى الشخصية البارزة التى تجعله محل ثقة جميع الأحزاب.

(١) في الأردن يعين الملك أعضاء مجلس الأعيان، ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان.

وقبل ثورة ١٩٥٢م كان يتصرف رئيس المجلس بدون ميول حزبية – غالباً – ويوجه جلساته ومناقشاته نحو الصالح العام، وفى ظل التنظيم السياسى الواحد – ما بعد الثورة – تم اختيار رئيس المجلس النيابى بواسطة رئيس الدولة بصفته رئيساً للتنظيم السياسى الواحد، استناداً إلى شخصية الزعامة التاريخية للرئيس/ جمال عبد الناصر، ولا يزال لرئيس الدولة – فى ظل تعدد الأحزاب- دور بارز فى اختيار رئيس المجلس، فعملية الاختيار التى كانت قبل تعدد الأحزاب هى نفسها التى تتم فى ظل تعدد الأحزاب، وإن كانت بصورة غير مباشرة [1]. ونظمت المادة (١١) من اللائحة الداخلية في الفقرة الثالثة، عملية الانتخاب لرئيس المجلس فنصت على أن تكون عملية الانتخاب سرية، وتجرى في جلسة علنية بالتعاقب للرئيس ثم للوكيلين ، وأن الأغلبية اللازمة هى الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة ، وتجرى عملية الانتخاب حتى لو كان المرشح واحداً، وقد استبعد المشرع تطبيق قاعدة الفوز بالتزكية.

ونذهب مع البعض [2] بأنه يجب انتخاب رئيس المجلس بأغلبية الأعضاء لفصل تشريعي كامل، بدلاً من مدة دور انعقاد واحد وتكرار الأمر كل عام، ففي دستور ١٩٦٤م نصت المادة (٥٩) [3] أنه «ينتخب مجلس الأمة فى أول اجتماع له رئيساً ووكيلين ويتولون عملهم إلى نهاية مدة مجلس الأمة، وإذا خلا مكان أحدهم انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته» .

(١) د. فارس عمران – التحقيق البرلماني ..– المرجع السابق – ص٤٩٥، د. جلال السيد بندارى عطية – الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية – دراسة تحليلية - رسالة دكتوراه- كلية الحقوق – جامعة القاهرة ١٩٩٦م– ص٢٤١،د. فتحي فكرى – القانون الدستورى .....–. المرجع السابق – ص٤٥١.

(٢) د. فتحى فكرى - القانون الدستورى......- المرجع السابق - ص ٣٢١.

(٣) راجع: المادة (٨٧) من دستور ١٩٢٤م، والمادة (٨٤) من دستور ١٩٣٠م، والمادة (٧٩) من دستور ١٩٥٦م.

وعملية انتخاب رئيس المجلس تتم في ظل عدم التوازن الحقيقي للمجلس النيابي، فحزب الأغلبية له الغلبة وهو الذي يختار الرئيس، الأمر الذي يصبح معه الرئيس أسير حزب الأغلبية، وعليه بالتالي أن يباشر دوره بما لا يسحب عنه هذا التأييد، وإلا تعرض لاحتمال فقدان منصبه (١).

ويؤدى ذلك في النهاية إلى مساندة السلطة التنفيذية، فبعد امتلاكها الأغلبية، تمتلك المنصب أيضاً، فالولاء هنا يكون لمن يعين رئيس المجلس ألا وهى الحكومة (٢)، ولا يمكن الحديث عن الحياد لرئيس المجلس بعد ذلك، ولا شك أن طريقة اختيار رئيس المجلس ومدته تؤثر تأثيراً شديداً في سير المناقشات، وعمل اللجان البرلمانية على وجه الخصوص، فرئيس المجلس هو الربان في إدارة المؤسسة التشريعية، والتي تتأثر بملامح شخصيته وخلفيته الثقافية والمهنية ومدى اقتداره وكفاءته في إدارة دفة الشئون النيابية بالمجلس.

فالمجالس النيابية تتميز بوجود نخبة تتكون من مجموعة محددة من القيادات البرلمانية، والتي تؤثر على فاعلية القرار البرلماني، وجدول أعماله بوجه عام، وهى ظاهرة ليست فى المجالس النيابية للدول النامية فحسب، بل في معظم المؤسسات البرلمانية (٣). فعملية اختيار اللجان البرلمانية والمناصب القيادية داخل المجلس، قد يتم سلفاً داخل الحزب المسيطر، ويعتبر انتخابهم داخل المجلس بعد ذلك شكلاً بلا مضمون، واللجان البرلمانية من محددات

---

(١) د. فارس عمران – التحقيق البرلماني........ – المرجع السابق – ص٥٠٢، د.مصطفى كمال السيد – حقيقة التعددية السياسية في مصر – دراسات في التحول الرأسمالي والمشاركة السياسية ١٩٦٦م - ص٩٤.

(٢) د. فتحي فكري - القانون الدستوري.... - المرجع السابق - ص ٣٢٢.

(٣) د. على الصاوى – تقييم أداء مجلس الشعب – دور الانعقاد العادي الرابع الفصل التشريعي السابع – ١٩٩٩/٩٨م– القاهرة جماعة تنمية الديمقراطية ١٩٩٩م– ص١٧.

فاعليتها دور رئيس المجلس Role of speaker فى البرلمان ومدى سلطاته، فإن أرادها قوية فهي قوية، وإن أرادها غير ذلك فهى كذلك.

فهو يملك الحد من قدرة الأعضاء واللجان معا، فعلى الأعضاء يظهر ذلك عند استخدام أدوات الرقابة عامة ، وبعض أدوات الرقابة خاصة (الاستجواب) فقد يجرى هذا بقصد أو بدون قصد، للحد من قدرة المعارضة. وعلى اللجان البرلمانية تظهر سلطة رئيس المجلس المباشرة في كونه يترأس كل لجنة برلمانية يحضرها، فهو المتحكم في أعمالها، ومقدم لتقريرها، والمفعل لدورها في التشريع والرقابة، وقد يحدث ذلك فى مجلس الشيوخ (الشورى الآن) كما يحدث فى مجلس الشعب [1]. فإدارة المناقشات، وتحديد موضوعها، وتوجيه نظر المتكلم إلى حدود الموضوع، وإلى غير ذلك من

---

(١) وبمتابعة دور رئيس المجلس أثناء نظر استجواب مكرم عبيد عن الكتاب الأسود، تبين أن رئاسة المجلس لم تقم بدورها المتوازن المحايد فى إدارة الجلسة، إنما كانت طرفاً فاعلاً، إذ ذكر بعض التحفظات قبل البدء فى مناقشة الاستجواب، ومنها أنه قال:- إننى لن أسمح مطلقاً بأية كلمة أو عبارة نابية سواء صدرت من وزراء، أو من نائب من المؤيدين أو من المعارضة، وأظن حضراتكم توافقوننى على ذلك..!! وعلى الرغم من ذلك فقد سمح لكثير من الأعضاء المؤيدين للحكومة أن يوجهوا ألفاظاً نابية إلى مقدم الاستجواب، ولم يتخذ موقفاً حاسماً فى هذا الأمر إلى أن تفاقمت الأمور....، فما كان من الرئيس إلا أن أخرج العضو/ عبد الحميد الوكيل من الجلسة، ووجهت الحكومة ألفاظاً نابية للمستجوب، رغم ذلك لم يمنعها أيضاً، وقد حدثت مقاطعات كثيرة لمقدم الاستجواب على الرغم من ذلك لم يقم الرئيس بالدور المنوط به فى توجيه الأعضاء لعدم المقاطعة(ص١٧٤٩)، كما أنه قد وقعت مشادة عنيفة بين وزير الزراعة، والنائب السيد سليم (ص١٧٥٦)، ولم يلفت الرئيس النظر إليها، وفى هذا خروج على النصوص اللائحية والتقاليد البرلمانية (ص١٧١١). لمزيد من التفاصيل انظر: مجلس الشيوخ- مضبطة الجلسة ٢٣ فى ٣٠ من مايو ١٩٥٠م .

المهام التى يختص بها وحده بهذه الصفة [1]، لذلك لا مناص من أن يكون لرئيس المجلس نوع من الحياد الواضح [2]. وبالنظر في المجالس النيابية الديمقراطية، نجد أن رئاسة مجلس العموم البريطاني، تقوم على مبدأ الحياد، فرئيس المجلس يتعامل مع الأعضاء(أغلبية ومعارضة)، والحكومة على حد سواء بحيدة تامة دون ميل لهذا الطرف أو ذاك، زد على ذلك يجب أن يتجرد من الولاء الحزبي بمجرد تولى منصب رئاسة المجلس، لأنه أصبح رئيساً للمجلس ككل بكافة انتماءات أعضائه، ويمثل رمز وحدته، فهو حكم بين الأعضاء والحكومة، ويحافظ على كرامة المجلس وحقوقه وحريات أعضائه، ولا يشارك فى المناقشات التى تدور داخل المجلس من على المنصة، ويتم اختياره على أساس الحياد، ويوقف اتصالاته بحزبه، وليس له صلة بجرائد الحزب، ولا يدلى برأيه خارج المجلس.

وفى الولايات المتحدة الأمريكية يختار رئيس مجلس النواب الأمريكى على أسس حزبية، ويظل زعيماً لحزبه، حتى بعد توليه رئاسة المجلس، ونتاج ذلك ألا يكون محايداً في المناقشة، وهو على هذه المنصة، وخصوصاً عندما تشتد المناقشات ويستخدم رئيس مجلس النواب الأمريكي منصبه في تمييز ومحاباة حزبه، والأمر الذي يجعل هناك فرقاً بين التقاليد البرلمانية، في النظامين البريطاني والأمريكي في حياد «المنصة»، فرئيس مجلس العموم

---

(1) انظر: عادل عبد الله – إسقاط العضوية، أعضاء مجلس الشعب – رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة ٢٠٠٠م – ص١٣٠.

(2) د. جابر جاد نصار – الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت – القاهرة – دار النهضة العربية – الطبعة الأولى ١٩٩٩م– ص٨٣.

البريطانى أعطى نوعاً من الاحترام لدى المراقبين الأجانب [1]. ولكن الناظر إلى برلمانات العالم الثالث(النامية)، يلاحظ أن لوائح بعضها تعطى رؤساء المجالس سلطات وصلاحيات واسعة [2]، لا مثيل لها فى النظم البرلمانية الديمقراطية، فلم تكتف هذه اللوائح بتحديد سلطات واختصاصات الرؤساء، بل سمحت لهم بأكثر من ذلك.

وإن كنا نرى أن التقاليد البرلمانية فى مجلس العموم البريطانى قد أحسنت صنعاً، الأمر الذى يجعلنا ننضم مع البعض [3] بإضافة تعديل في نهاية المادة (٦) ويكون نصها «وعلى الرئيس وقف نشاطه الحزبي، فور إعلان انتخابه إذا كان منتمياً لأحد الأحزاب السياسية» حتى تكون قيادة المجلس محايدة تماماً، ولا ينال من ذلك إن النظام الفرنسي أو الإيطالي أقرب إلينا، ولا يوقف الرئيس فيهما نشاطه الحزبي. فميل اللوائح البرلمانية إلى معاملة رئيس البرلمان، باعتباره قيماً على أداء وسلوك الأعضاء، أمر يتجافى مع الطبيعة المتساوية لأعضاء البرلمان، فرئيس البرلمان هو الأول بين متساوين، ودوره

---

(١) د. جلال الدين بندارى – تفعيل دور البرلمان وحاجته إلى بيوت الخبرة- مجلة القانون والاقتصاد- السنة السادسة عشرة – عدد يناير ٢٠٠٢م جامعة القاهرة - فرع بنى سويف- ص٢٤٦.

- Major contcmporary constitutional systems K.R .Bomb wall-Modern puplicalions 1997 p. 102-103.

(٢) عندما تحضر اللجان البرلمانية تقريرها، يتغيب الوزراء، وخصوصاً عند إعداد القوانين الهامة، فخرج رئيس المجلس الدكتور/ فتحى سرور عن هدوئه فى جلسة من جلسات المجلس، وقرر أن للمجلس كرامته ومهابته، فإما أن يحترم أو لا يحترم...!!، ورفض رئيس مجلس الشورى حضور الجلسة بسبب تغيب الوزراء....! انظر: صلاح منتصر – مقال بجريدة الأهرام القاهرية – بعنوان مجرد رأى- الثلاثاء ٩ من مايو ٢٠٠٦م – ص١١.

(٣) سامى عبدالصادق - أصول الممارسة البرلمانية ...- المرجع السابق - ص ٣٤٣.

تنظيمي في المقام الأول. وإن كانت نصوص اللائحة الداخلية وتعقيداتها، تجعل من رئيس المجلس غير ذلك، فالاعتماد على الأمانة العامة للبرلمان، يزيد من الاعتماد على الفنيين، وربما يحول العضو إلى ممثل للأدوار، وليس فاعلاً مستقلاً، مما يؤدى إلى زيادة سلطات رئيس المجلس الفعلية لمهاراته في استخدام اللائحة البرلمانية[1].

ولرئيس المجلس أثر مباشر فى تشكيل اللجان البرلمانية، وفى دخول وخروج الأعمال منها وإليها، واختصاصاته الواردة في اللائحة ليست على سبيل الحصر، ولكن التقاليد البرلمانية والسوابق تشير إلى أن له[2] فوق ذلك اختصاصات أخرى، وكلها مستمدة من كونه رئيس السلطة التشريعية، فسلطته في عمل اللجان البرلمانية مؤثرة في الكبيرة والصغيرة [3]. والأمر الذي يجعل سلطات رئيس المجلس من الأهمية بمكان، فله من القدرة والمهارة ما يمكنه من الغلبة، وحسم الأمور دون معارضة من أحد، وقد يكون ذلك بسبب تعمد رئاسة المجلس لأسلوب المفاجآت فى الجلسات، وعدم الموازنة بين الطرفين (المعارض والمؤيد)، بل – غالباً – ما يناصر الحكومة، ويسعى لمقاطعة الأعضاء بقصد الإرباك، وتكثر هذه المقاطعات- خصوصاً- أثناء نظر أية قضية هامة أمام البرلمان، ويبدى ما بدا له من الآراء وهو على منصته رئيساً للجلسة [4] دون أن يتخلى عن مكانه، ويتدخل في المناقشات الساخنة بغية

(١) د. على الصاوى – تطور العمل البرلماني...... – المرجع السابق – ص١٢.

(٢) د. فارس عمران – التحقيق البرلماني ....– المرجع السابق- ص٤٩٣

(٣) تنص المادة (٤١٣) من اللائحة على أنه «يحمل أعضاء المجلس شارات خاصة يقررها المجلس بناء على ما يعرضه رئيسه، ويجب عليهم حملها فى اجتماعات المجلس ولجانه، وفى غيرها من الاجتماعات الرسمية».

(٤) حدث عند تشكيل اللجان البرلمانية أن تحدث نائب مقاطع لرئيس المجلس، فرد رئيس المجلس، بأن رئيس المجلس هو الذي يحسم الأمور ولا يحتاج لمن يعقب عليه، =

تهدئة حماسة النواب، ومساعدة الحكومة وإظهارها في ثوبها الأبيض الشفاف حتى ينتهي الأمر بشكر الحكومة....!!.

حاصل القول: وحتى لا يصبح البرلمان هو الحكومة (١)، يجب أن تكون منصة المجلس الإدارة المحايدة والحازمة التى تستوعب مسار المناقشات، وتلك الرئاسة التي تتمسك بمواقفها، إذا ما تعرض البرلمان إلى تجريح أو إهانة مهما كانت النتائج، والعواقب المترتبة على ذلك، وهذا النمط من رئاسة المجلس نجده فى المجالس النيابية الديمقراطية، وإن كنا نرى أن هذا النمط يبدو نادراً للغاية (٢).

= ويجب دراسة اللائحة والقانون، حتى يتحدث النواب بما لا يخالف قواعد اللائحة. وعندما طلب أحد النواب أن يتخلى رئيس المجلس د/ فتحى سرور عن المنصة عند المناقشة والحديث فى قضية معينة رفض ذلك، مؤكدا حق رئيس المجلس في توضيح الأمور وتفسير اللائحة وهو على المنصة... ٠ انظر: سامي متولي – جريدة الأهرام القاهرية – صور برلمانية- مقال بعنوان- الحسم والانضباط شعار الدورة البرلمانية الجديدة – عدد الجمعة ٢٠ من نوفمبر ٢٠٠٧م- ص٧.

(١) قال الدكتور صوفى أبو طالب – رحمه الله – قولته المشهورة عندما سئل عن مدى حيدته على المنصة عندما كان رئيساً لمجلس الشعب، "لا يمكن إلا أن يصبح البرلمان هو البرلمان، والحكومة هي الحكومة، والبرلمان لن يكون برلمان الحزب الوطني."

(٢) وقد حدث ذلك أثناء رئاسة/ محمد حسنين هيكل باشا رئيس مجلس الشيوخ المصري قبل الثورة فى عرض الاستجواب الخاص باستقالة رئيس ديوان المحاسبة فهذا الاستجواب يوضح إلى أى مدى كانت رئاسة المجلس حريصة على المحافظة على هيبة المجلس وكرامة أعضائه، فبمجرد تلميح من الحكومة فى أمر اعتبرته رئاسة المجلس تهديداً لها وللمجلس، وذلك حينما قال وزير الداخلية فى رده على الاستجواب:- "لقد اعترض من اعترض وقاطع من قاطع وصفق من صفق، ولكن شيئاً واحداً أحسست به وأنا فى مقعدى وهو أن هذا المنبر قد اهتز اهتزازاً عنيفاً.......". انظر: مضبطة الجلسة ٢٣ فى ٢٠ من مايو ١٩٥٠م- ص١١٨٩، مجلس الشيوخ – مضبطة الجلسة ٢٤ فى ٥ من يونيه ١٩٥٠م - ص١٢٤٢.

إشكاليات رئيس المجلس: The speaker

الأولى لائحية: وتتعلق بالسلطات الواسعة لرئيس المجلس التى يجب أن يعاد النظر فيها لأنها- أحياناً – تتسبب فى نفور الأعضاء واستيائهم، وإلى جانب ذلك فهناك التقاليد البرلمانية التي تدعم تلك السلطات وتؤثر بدورها على طبيعة التوازن المفترض بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فرئيس المجلس يحدد جدول الأعمال، وموعد المناقشة، ويتحكم في مجريات النقاش، وغلق باب المناقشة في أي موضوع بصفته، أو بناء على طلب موقع عليه من عشرين عضواً، ومن خلال سيطرته على الوقت، ومن الناحية الرقابية يتحكم في عدد الأسئلة والاستجوابات أثناء الدورة البرلمانية، ويستخدم سلطته فى التأثير على مجرى الأمور، الأمر الذي يثير حفيظة وانتقادات المعارضة والمستقلين على حد سواء [١].

والثانية سياسية: وتتعلق بدور رئيس مجلس الشعب كطرف رئيسى فى العلاقة بين الحكومة التى تخضع للرقابة البرلمانية فرئيس المجلس لا يعد طرفاً محايداً نتيجة لانتماءاته السياسية، فهو عضو قيادي في الحزب الحاكم، وبذلك فمهمته تزداد صعوبة وحساسية، ومواقفه يمكن تفسيرها تفسيراً خاطئاً، فحياد رئيس المجلس وحسن إدارته للجلسات على قدم المساواة بين الطرفين الأغلبية والمعارضة والمستقلين، يؤدى ذلك إلى تفعيل المؤسسة التشريعية وزيادة في قوة أدائها[٢]، وفى الحقيقة أن كثيراً من المناقشات التي تدور-

---

(١) التقرير الاستراتيجى العربى ٢٠٠٣/٢٠٠٤م مركز الدراسات الاستراتيجية والسياسية بالأهرام ٢٠٠٤م– ص٤. انظر: د.نجوى إبراهيم – محددات قوة المؤسسة التشريعية – ص١٢٠.

(٢) لذلك يجب ألا تكون هناك نظرة فوقية، والنزعة إلى السيطرة وتأكيد الذات، وتوجيه الجميع إلى ما يرغبه، وحتى لو كان فيه خروج على اللائحة أو الممارسة البرلمانية.

أحيانا- لا يناقشها رئيس المجلس من بين الأعضاء، ولكنه يظل على المنصة بالمخالفة الصريحة لنص اللائحة، الأمر الذي يؤدى إلى التأثير فى سير المناقشات في المجلس أو ما يسمى "بتبريد الجلسة".وهو الذي يطرح ما يؤخذ عليه الرأى فى المجلس ويجب عليه عرض كافة الاقتراحات التى ترد إليه من الأعضاء، وخصوصاً عند مناقشة مشروعات القوانين،واستخدام الأعضاء لحقهم التشريعى والرقابي(١)، ناهيك عن أنه يمكن أن يكون رئيس المجلس من العشرة المعينين (٢). وحتى لا يتمحور المجلس فى شخص رئيسه يجب أن يكون هناك ضابط فى اختيار رئيس المجلس على الأقل ضابط أدبى (٣).

---

(١) د. جابر جاد نصار – الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر – مجلة القانون والاقتصاد – العدد التاسع والستون ١٩٩٩م- ص ١٨، هبة السعيد – اختصاصات رئيس المجلس بين اللائحة الداخلية والممارسة البرلمانية – مجلة قضايا برلمانية – السنة الأولى – العدد الثالث يونيو ١٩٩٧م – ص٥٥٣.

(٢) حدث ذلك عند اختيار د. رفعت المحجوب - من بين العشر المعينين – في ٢٣ من يونيو ١٩٨٤م، رغم الاعتراض من أعضاء الحزب الوطنى، ولكن تم اختياره وذلك بإجماع الهيئة البرلمانية للحزب قبل الاقتراع، ولكن ما تقرره الهيئة البرلمانية لحزب الأغلبية يقرره البرلمان. مضبطة الجلسة الافتتاحية للفصل التشريعى الرابع دور الانعقاد العادى الأول. انظر: د. نجوى إبراهيم محمد – الأداء البرلماني والالتزام الحزبي- مركز الدراسات الاستراتيجية والسياسية بالأهرام – التقرير الاستراتيجي العربي ٢٠٠٣/٢٠٠٤م- ص ٥٢،د. على الدين هلال – التطور الديمقراطى فى مصر – قضايا ومناقشات - مكتبة نهضة الشرق – بحرم جامعة القاهرة – ١٩٨٦م- ص٤٢.

(٣) كما أن متابعة دور رئيس المجلس أثناء نظر المجلس فى الاستجوابات الأربعة حول فشل السياسة الأمنية للحكومة، أو عند نظره الاستجواب / لعلوي حافظ حول الفساد وطهارة الحكم في مصر، تبين أن رئاسة المجلس بقيادة المرحوم/ رفعت المحجوب لم تقم بالدور المتوازن في إدارة الجلسات، وإنما كانت طرفاً فاعلا أيضا، بل تمحور النقاش، وسيرت مسارات المناقشات بمعرفتها إلى حد أنها كانت تحجر على=

الفرع الثاني

اختصاصات رئيس المجلس واللجان البرلمانية

هناك اختصاصات لرئيس المجلس منها:-

١- «يراعى رئيس المجلس مطابقة أعمال المجلس لأحكام الدستور والقانون وهذه اللائحة. وله أن يستعين في ذلك بالمكتب أو باللجنة العامة للمجلس، أو بلجنة القيم، أو بإحدى اللجان الأخرى أو بمن يختاره من الأعضاء» (١).

٢- «رئيس المجلس هو الذى يمثله ويتكلم باسمه – وفقاً لإرادته – ويحافظ على أمنه ونظامه وكرامة أعضائه ويشرف بوجه عام على حسن سير جميع أعمال اله جلس. ويفتح الرئيس الجلسات ويرأسها ويعلن انتهاءها ويضبطها، ويدير المناقشات ويأذن فى الكلام، ويحدد

= الأعضاء، في حقهم التشريعي في مناقشة الاستجوابات، فقد خصصت وقتاً لكل مستجوب يشرح فيه استجوابه، ولم تفتتح باب المناقشة إطلاقاً فى هذه الاستجوابات وعندما فكرت فى التوقف عن المناقشة، والرد من قبل وزير الداخلية لم تمارس ذلك بموجب اختصاصاتها وصلاحياتها المعروفة، بل عن طريق رجاء شخصي للوزير بالتوقف (انظر: ص٣٣ مضبطة ٣٤ لسنة ١٩٨٩م). وكانت تضرب عرض الحائط بالنظم والتشريعات، وتستمد شرعيتها من ذاتها لا من تلك النظم والتشريعات، بل وتتمادى فى حجرها على الأعضاء عندما تعرب عن رأيها صراحة، بأنه لا داعى لكثرة الاستجوابات (انظر: ص١٣ مضبطة الجلسة ٣٣ لسنة ١٩٨٩م) وعندما يبكى العضو/ مجدي أحمد حسين ثائراً ومنفعلاً عند عرضه استجواباً، لم تتردد رئاسة المجلس فى أن تقول: «أنت انسجمت فى المسرحية» ... وقال أيضاً " لقد كنت حامياً لكم بالأمس" ... ويلوح لأحد الأعضاء بقوله لست أنا الذى يخاطب بهذا الأسلوب «أفهم ما أقول»(انظر: ص٢٨، ٣٤ لسنة ١٩٨٩م) وكأن المجلس تمحور فى شخص رئيسه، وأصبح المجلس هو الرئيس، والرئيس هو المجلس". انظر: د. جلال الدين بندارى – تفعيل دور البرلمان... – المرجع السابق – ص٢٤٨.

(١) نص المادة (٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

موضوع البحث، ويوجه نظر المتكلم إلى التزام حدود الموضوع. وله أن يوضح أو يستوضح مسألة يراها غامضة، ويطرح كل ما يؤخذ الرأى عليه، وهو الذي يعلن ما يصدره المجلس من قرارات. وللرئيس أن يبدى رأيه بالاشتراك فى مناقشة أية مسألة معروضة وعندئذ يتخلى عن رئاسة الجلسة، ولا يعود إلى مقعد الرئاسة حتى تنتهى المناقشة التى اشترك فيها» [١].

٣- «لرئيس المجلس دعوة أية لجنة من لجان المجلس للانعقاد ولبحث موضوع هام أو عاجل، ويرأس رئيس المجلس جلسات اللجان التي يحضرها، وتجرى المخاطبات من أية لجنة من لجان المجلس والسلطة التنفيذية أو غيرها من الجهات خارج المجلس عن طريق رئيس المجلس أو طبقاً للنظام الذى يضعه في هذا الشأن» [٢].

٤- يخطر رئيس الجمهورية بتشكيل مكتب المجلس فور انتخابه. ويدعو مكتب المجلس إلى اجتماعات دورية ويجوز له أن يدعو المكتب إلى اجتماعات طارئة.

٥- يعلن جدول الأعمال ويخطر به الأعضاء والحكومة قبل انعقاد الجلسة بوقت مناسب [٣].

٦- يختص بالنظر فى الدعوات لزيارات برلمانات الدول الأخرى وتصدر

---

(١) نص المادة (٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) نص المادة (٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٣) وتنص المادة (٢٧٤) مع أنه «مع مراعاة حكم المادة (١٩٧) من هذه اللائحة لا يجوز المناقشة فى موضوع غير وارد فى جدول الأعمال إلا بناء على طلب الحكومة أو رئيس المجلس أو بناء على طلب كتابى مسبب يقدم إلى رئيس المجلس من أحد ممثلى الهيئات البرلمانية للأحزاب أو من عشرين عضواً على الأقل».

عنه الدعوات لهذه البرلمانات.

٧- يتولى رئاسة اللجنة العامة للمجلس ويدعوها للاجتماع.

٨- يتولى رئاسة الشعبة البرلمانية.

٩- يتلقى في بداية كل دور انعقاد عادى وفى الموعد الذى يحدده ترشيحات الأعضاء لعضوية اللجان ويعرض على المجلس قوائم هذه اللجان ونتيجة انتخابات مكاتبها. ورئيس المجلس بالإضافة إلى الاختصاصات السابقة اختصاصات أخرى متفرقة، متعلقة بالإجراءات السياسية البرلمانية، الإجراءات التشريعية ووسائل الرقابة وإجراءاتها.

حاصل القول:- إن أهم اختصاص للرئيس هو تلقى ترشيحات أعضاء اللجان، زد على ذلك أن مخاطبة اللجان داخل وخارج المجلس تتم عن طريقه فهو رأس الأمر إذا صلح صلح باقي الأعضاء فهو القدوة لهم في المباح والمحظور [١].

---

(١) تنص المادة (٣٢) من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢م لمجلس الشعب الفقرة الأولى على أنه« يمتنع على رئيس المجلس بمجرد انتخابه رئيساً مزاولة مهنة تجارية أو غير تجارية أو أية وظيفة عامة أو خاصة». انظر : سامى عبدالصادق - أصول الممارسة البرلمانية - المرجع السابق - ص ٥٥.

المطلب الثاني
مكتب المجلس واللجان البرلمانية

الفرع الأول
تشكيل مكتب المجلس

مكتب المجلس Table office هو الجهاز الرئيسى الثانى من الأجهزة البرلمانية للمجلس. وتنص المادة (١٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه «يشكل مكتب المجلس من رئيس المجلس والوكيلين». وتشكيل مكتب المجلس فى اللوائح الداخلية السابقة، تتشابه في النص على تكوينه من رئيس المجلس والوكيلين، وإن اختلفا فى عدد السكرتارية والمراقبين، وأرى أن تنظيم مكتب المجلس أفضل فى اللوائح السابقة (1).

وأهم ما يلاحظ على مكتب المجلس قلة الأعضاء، فهم ثلاثة أعضاء الرئيس والوكيلين مقارنة بإجمالى أعضاء المجلس، فقلة الأعضاء بمكتب المجلس يجعل أسلوب إصدار قراراته يتوقف على دور رئيس المجلس. والناظر إلى برلمانات ديمقراطية يجد أن مكتب المجلس بالجمعية الوطنية فى فرنسا يشكل من ٢٢ عضواً الرئيس وستة وكلاء وثلاثة مراقبين ماليين واثنى

---

(١) انظر: لائحة مجلس النواب ١٩٢٤م فى المادة (٢)، ولائحة مجلس النواب ١٩٢٧م والمعدلة بلائحة ١٩٣٦م، ولائحة مجلس النواب ١٩٤١م فى المادة (٢) تنص على «يتكون المكتب من رئيس ووكيلين وأربعة سكرتارية وثلاثة مراقبين». ولائحة مجلس الشيوخ ١٩٤٣م والمعدلة فى يوليو ١٩٥١م فى المادة (٣٩) تقرر أنه« يكون للمجلس مكتب يتألف من الرئيس والوكيلين وسكرتيرين وأربعة مراقبين». أما بعد الثورة ١٩٥٢م فلائحة ١٩٥٧م نصت فى المادة (٤) منها «يكون للمجلس مكتب مؤلف من الرئيس والوكيلين وثمانية سكرتارية» ، ولائحة ١٩٦٠م المادة (٤) تنص على «تشكيل المكتب من الرئيس والوكيلين وثمانية أمناء سر» ولائحة ١٩٦٤م المادة (٣) تنص على «المكتب يشكل من الرئيس والوكيلين وثمانية أمناء سر».

عشر سكرتيرا [1]. وفي الكويت يتكون مجلس الأمة من الرئيس ونائب الرئيس وأمين السر والمراقب ويضم إليهم رئيس كل من لجنة الشئون التشريعية والقانونية ولجنة الشئون المالية والاقتصادية [2]. ونظرا لأهمية مكتب المجلس ودوره في عمل اللجان البرلمانية وللمجلس ككل فنذهب مع البعض [3] – بحق – إلى ضرورة اتساع عضويته من ناحية، وأن ينص على ضرورة تمثيل المعارضة من ناحية أخرى.

أسلوب إصدار القرارات ودور الرئيس فيها:-

تنص المادة (٢٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه «لا يصح اجتماع المكتب إلا بحضور جميع أعضائه، وتصدر قراراته بموافقة أغلبية الحاضرين على أن يكون من بينهم الرئيس»، ومعنى ذلك أن صوت الرئيس يفوق الوكيلين، فلو اتفق الوكيلان على اقتراح ورفضه الرئيس انتهى بالرفض، ورغم أن النص يحمل معنى أن مكتب المجلس لا يقل بحال من الأحوال عن ثلاثة، بخلاف الرئيس لو سلمنا بأن كلمة الحاضرين جمع، والجمع هنا المراد به أكثر من الوكيلين، ويدل على ذلك أن نصوص اللوائح السابقة، جميعها تشكل مكتب المجلس من الرئيس والوكيلين وآخرين من سكرتارية، وذلك حتى لائحة ١٩٦٦م وهذا يتماشى مع الديمقراطية في تشكيل مكتب المجلس من أكثر من اثنين، والتي من أهم مبادئها اتباع الأقلية لرأى الأغلبية لا العكس، والحكمة من وجود مكتب المجلس هو وجود هيئة جماعية بخلاف الرئيس ناهيك عن أن رئيس المجلس- كما ذكرنا- لا يتخلى عن انتمائه

---

(١) د. فتحي فكري - القانون الدستوري ....- المرجع السابق - ص ٣٣٨.

(٢) راجع: نص المادة (٣٢) من لائحة مجلس الأمة الكويتي الصادر بالقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٦٣م.

(٣) د. فتحي فكري - القانون الدستوري ....- المرجع السابق - ص ٣٣١.

الحزبي، لذلك يجب أن يكون هناك تشكيل متوازن لمكتب المجلس، وتوسيع العضوية فيه.

الفرع الثاني
اختصاصات مكتب المجلس وعلاقته باللجان البرلمانية

هناك اختصاصات لمكتب المجلس تعتبر من الأهمية بمكان لعمل اللجان البرلمانية ومن ذلك:-

١- «يضع مكتب المجلس فى بداية كل دور انعقاد عادى خطة لنشاط المجلس ولجانه، بما يكفل السير المنتظم لأعماله وتعرض هذه الخطة على اللجنة العامة لإقرارها. ويتولى مكتب المجلس الإشراف على نشاط المجلس ولجانه، ويعاون أعضاء المجلس فى أداء مسئولياتهم البرلمانية، كما يتولى معاونة مختلف لجان المجلس، ووضع القواعد المنتظمة لإدارة أعمالها والتنسيق بين أوجه نشاطها طبقاً لأحكام هذه اللائحة» (١).

٢- « لمكتب المجلس أن يكلف إحدى اللجان بدراسة موضوع معين، وتقديم تقرير إليه بنتيجة دراستها وتوصياتها بشأنه، وللمكتب أن يقرر عرض التقرير على المجلس» (٢).

٣- «يضع مكتب المجلس جدول أعمال الجلسات وفقاً لخطة العمل المقرر، مراعياً أولوية إدراج مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، التي انتهت اللجان المختصة من دراستها، وكذلك الموضوعات الهامة الجارية. ويدعى الوزير المختص بشئون مجلس الشعب لحضور

---
(١) نص المادة (١٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.
(٢) نص المادة (١٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

اجتماعات مكتب المجلس التى يوضع فيها جدول الأعمال. ويعلن الرئيس جدول الأعمال ويخطر به الأعضاء والحكومة قبل انعقاد الجلسة بوقت مناسب» [1].

٤- « يضع مكتب المجلس – بعد أخذ رأى اللجنة العامة – القواعد التنظيمية العامة بالتسهيلات التى تقدم لأعضاء المجلس التي تمكنهم من القيام بمسئولياتهم» [2].

٥- يتولى مكتب المجلس شئون الوفود البرلمانية.

٦- يتولى مكتب المجلس الإشراف على تنظيم جميع الشئون البرلمانية والإدارية والمالية للمجلس.

وحاصل القول:- إن مكتب المجلس [3] له أهمية بالغة في قرارات المجلس، فيجب أن يشكل من الأغلبية والمعارضة والمستقلين تشكيلاً متوازناً، ويجب أن يكون هناك توسع فى عضويته، وأن تكون هناك لجنة خاصة مشكلة تشكيلاً متوازناً لحل خلاف العضو مع رئيس المجلس حتى لا يعرض الأمر في هذه الحالة على مكتب المجلس، ودور مكتب المجلس بالنسبة للجان البرلمانية وأعمالها من الأهمية بمكان، وهو ما سيلي ذكره كل في موضعه.

---

(١) نص المادة (١٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) نص المادة (٤١١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٣) الالتزام الحزبى فى اختيار الوكيلين لا ينفك أن يكون إلزامياً والشاهد على ذلك عندما يتكرر انتخاب رئيس المجلس لأكثر من مرة، وتنازل النائب/ عمر أبو ستيت للدكتورة/ آمال عثمان عن الترشيح لمنصب وكيل المجلس. راجع : د. نجوى إبراهيم محمود – الأداء البرلمانى والالتزام الحزبى..... – المرجع السابق – ص٢٦.

المطلب الثالث
اللجنة العامة

الفرع الأول
تشكيل اللجنة العامة

تنص المادة (٢١) من اللائحة الداخلية [١]لمجلس الشعب أنه «تشكل اللجنة العامة فى بداية كل دور انعقاد سنوى عادى برئاسة رئيس المجلس وعضوية كل من:-

أولاً: الوكيلين.

ثانياً: رؤساء لجان المجلس.

ثالثاً: ممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب.

رابعاً: خمسة أعضاء يختارهم مكتب المجلس، على أن يكون من بينهم عضو واحد من المستقلين، إذا كان عدد الأعضاء المستقلين بالمجلس عشرة أعضاء على الأقل. ويدعى الوزير المختص بشئون مجلس الشعب لحضور اجتماعات هذه اللجنة، أثناء نظر المسائل المبينة في المادة (٢٣) من هذه اللائحة فيما عدا ما ورد فى البند (رابعاً)».

اللجنة العامة هي الجهاز الثالث بالمجلس، ولم يكن منصوصاً عليها فى

---

(١) وافق المجلس – بجلسته المعقودة في ١٢ من مارس ١٩٩٦م، على تفسير لفظ الهيئة- الواردة في المادة بما يفيد معنى تعدد الأعضاء الذين ينتمون إلى حزب واحد، كما أن عبارة «ممثل الهيئة» تعنى أن نائباً ينوب عن مجموعة من النواب المنتمين إلى حزب واحد في التعبير عن رأيهم ووجهة نظرهم.

اللوائح البرلمانية قبل لائحة ١٩٦٦م (١)، وأصبح اسمها" اللجنة العامة" بعد قيام الأحزاب السياسية، والبعد عن التنظيم السياسي الواحد، وتضم اللجنة في تشكيلها ممثلى الأحزاب السياسية، وتسميتها "باللجنة العامة" تعبير من الدقة بمكان (٢). وإن كان الشارع السياسي لا يشعر كثيراً بها، والسبب في ذلك أن الصلاحيات المتاحة للجنة العامة، إذا استخدمتها تسبب حرجاً للحكومة، فاللائحة الداخلية تعهد إليها بصلاحيات واسعة وهامة، والأكثر من ذلك أن لها سلطة اتخاذ الإجراء المناسب فيما يعرض عليها من موضوعات. وتنص المادة (٢٢) من اللائحة أنه «يدعو رئيس المجلس اللجنة إلى الاجتماع ويضع جدول أعمالها، ويدير مناقشاتها ويعلن انتهاء اجتماعاتها وقراراتها وتوصياتها. وتعقد اللجنة اجتماعاً دورياً مرة كل شهر على الأقل خلال دور الانعقاد، ويجوز لرئيس المجلس دعوتها لاجتماع غير عادى. ولا يكون اجتماع اللجنة صحيحاً إلا بحضور أغلبية أعضائها. ومع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص تصدر قرارات اللجنة بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين. وتحرر محاضر موجزة لما يدور في اجتماعات اللجنة، ولرئيس المجلس أن يأمر بطبع هذه المحاضر، ونشرها بالطريقة التى يراها مناسبة، وتضع اللجنة القواعد الأخرى المنظمة لأعمالها بناء على اقتراح رئيس المجلس».

عدم توازن تشكيل اللجنة العامة:-

ذكرنا أن رئيس المجلس هو رئيس اللجنة العامة، وأن وكيلي المجلس جزء من تشكيلها، ونظراً لاختصاصاتها الواسعة تضم هذه اللجنة رؤساء اللجان بالمجلس، وكفلت تمثيل الأحزاب السياسية المختلفة بالمجلس، وعضو

(١) لائحة مجلس الأمة قرر العمل بها فى ٢ من ديسمبر ١٩٦٦م، وجاء النص عليها تحت اسم "اللجنة الدائمة للمجلس".

(٢) انظر: سامى عبدالصادق - أصول الممارسة البرلمانية... - المرجع السابق - ص ٧٤.

من المستقلين شريطة أن يكون عددهم عشرة على الأقل. ورغم ذلك فتمثيل المعارضة فيها تمثيلاً هامشياً، الأمر الذي يفقدها دورها الحيوى، وقلة في الفاعلية [1]، والعضوية بالاختيار ترجع لسلطة مكتب المجلس، في ضم خمسة من أعضاء المجلس للجنة، لا يتقيد مكتب المجلس فى هذا الاختصاص إلا باختيار عضو واحد من المستقلين، إذا زاد عددهم عن عشرة أعضاء، وتوجد غلبة وسيطرة من الحزب الحاكم على تشكيلها ودورها، الأمر الذي أدى إلى قلة فاعليتها، ففي دور الانعقاد الثانى من الفصل التشريعى السابع، وكما لاحظ البعض [2] أن ٢٢عضواً من جملة أعضاء اللجنة العامة وعددهم ٢٩ عضواً من الحزب الحاكم، وهذا يجعل دور المعارضة فيها معدوماً، فأقل ما يقال عن اللجنة - ودورها في المجلس وللممارسة البرلمانية- أنها هامة.

الفرع الثاني
اختصاصات اللجنة العامة

تنص المادة (٢٣) من اللائحة أنه «بالإضافة إلى اختصاصات اللجنة العامة المنصوص عليها فى هذه اللائحة تختص هذه اللجنة بما يأتي:-

أولاً: مناقشة الموضوعات العامة والأمور الهامة التى يرى رئيس الجمهورية، أو رئيس المجلس أو رئيس مجلس الوزراء، تبادل الرأي في شأنها مع اللجنة أو إحاطة أعضائها علماً بها.

ثانياً: دراسة التقارير الدورية التى تقدمها لجان المجلس عن متابعة تنفيذ القوانين والقرارات التنظيمية العامة، وعن العرائض والشكاوى الهامة، التي تمثل ظاهرة اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية عامة.

---

(١) د. فتحى فكرى - القانون الدستورى........ - المرجع السابق - ص ٣٢٣.
(٢) هبة السعيد – اختصاصات رئيس مجلس الشعب ..- المرجع السابق – ص٥٥.

ثالثاً: دراسة ما يحيله إليها مكتب المجلس من تقارير المدعى العام الاشتراكى والجهاز المركزى للمحاسبات أو تقارير أجهزة وهيئات الرقابة المتعلقة بأية ظاهرة عامة، تمثل تهديداً لقيم المجتمع أو خروجاً عليها، أو التى تكشف عن ثغرات فى التشريعات أو فى الأنظمة والأساليب الإدارية للمصالح أو الأجهزة أو المرافق العامة أو وحدات الإدارة المختلفة [1] أو وحدات القطاع العام.

رابعاً: الموضوعات التي تحيلها لجنة القيم إلى اللجنة طبقاً لأحكام هذه اللائحة، وللجنة أن تقرر عرض الموضوعات والتقارير المبينة في البنود (أولا، وثانيا، وثالثا) على المجلس، أو أن تتخذ الإجراءات المناسبة في شأنها.

وتنص المادة (٢٤) من اللائحة أنه «للجنة العامة أن تدعو رئيس مجلس الوزراء أو غيره من أعضاء الحكومة أو رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات، أو المدعى العام الاشتراكى [2]. للاستماع إليهم كلما رأت ضرورة لذلك. كما يجوز للجنة أن تدعو أحد أعضاء المجلس لعرض موضوع هام أو عاجل أو لاستيضاح العضو فى أمر من الأمور المعروضة عليها، ويوجه رئيس المجلس الدعوة بناء على ما تقرره اللجنة». واللجنة مخيرة بين إحالة مثل هذه الموضوعات إلى المجلس أو التصدى لها بنفسها، وإن كنا نرى أن الأفضل اطلاع اللجنة العامة المجلس بالتقارير الواردة إليها من اللجان النوعية، حتى لا تصبح مقبرة لتقارير اللجان البرلمانية، وذلك في ظل التشكيل

---

(١) استبدلت عبارتا «الإدارة المحلية، والوزير المختص بالإدارة المحلية» بعبارتى «الحكم المحلى والوزير المختص بالحكم المحلى» أينما وردتا فى القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩م وغيره من القوانين واللوائح وذلك بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨م.

(٢) تم إلغاء المادة (١٧٩) والخاصة بالمدعى العام الاشتراكي من الدستور في التعديلات الدستورية الأخيرة.

غير المتوازن لها، وإن كان على حد قول البعض [1] لا يضيف الأمر جديداً لوجود نفس القيود بالمجلس.

ومن الأدوار الهامة للجنة العامة، والتي أغفلتها اللائحة الحالية مساعدة أعضاء المجلس عند ممارستهم لواجباتهم، ومهام عضويتهم، فهناك من الأمور الهامة ما يستلزم تزويد الأعضاء بها ووقوفهم عليها حتى تكون رؤيتهم واضحة عند لقائهم بقواعدهم الشعبية[2]. فقد كان نص المادة (٣٢) من لائحة ١٩٦٦م تنص أن « تقوم اللجنة بمعاونة الأعضاء في نشاطهم وتزويدهم بالبيانات والمعلومات، وكذلك التفسيرات الخاصة بالقرارات التى تصدرها القيادة السياسية العليا، التي تصدر عن الحكومة تمكيناً للأعضاء من العمل المثمر فى المجلس ، وبين قواعدهم الشعبية» .

حاصل القول:- إن اللجنة العامة لها أثر مباشر على اللجان النوعية، فمن سلطاتها دراسة تقارير اللجان النوعية، عن متابعة تنفيذ القوانين واللوائح، ولها اتخاذ الإجراءات التى تراها مناسبة في هذا الشأن، وإن كنا لم نسمع من قبل عن مثل هذه الإجراءات، رغم الاطراد المتزايد بمخالفة بعض [3] نصوص القوانين، حتى بات الأمر يهدد هيبة القانون، ويمس سطوته وفاعليته، ناهيك عن أنه من مهام هذه اللجنة دراسة الشكاوى التى تمثل ظاهرة اجتماعية، أو اقتصادية، أو سياسية عامة، ونرى أنها لم تتصد لأية ظاهرة ولم تتخذ إجراءات- في مواجهة ظاهرة الدروس الخصوصية، ولا الفساد الإداري، ولا ظاهرة البطالة، والتي ترتب عليها ظاهرة الهجرة الشرعية وغير الشرعية للعقول المصرية - حتى الآن.

---

(١) د. فتحى فكرى - القانون الدستورى ....- المرجع السابق - ص ٣٣٤.

(٢) سامي عبدالصادق - أصول الممارسة البرلمانية....- المرجع السابق - ص ٨٠.

(٣) قانون المرور — قانون المبانى.

المطلب الرابع

لجنة القيم

تعد لجنة القيم مثل اللجنة العامة من أجهزة المجلس الرئيسية القائمة فى كلٍ من مجلسي الشعب والشورى [1]، وهى من الأجهزة المستحدثة في مجلس الشعب، فلم تشر اللوائح السابقة إلى تلك اللجنة. والإطار التاريخى للجنة القيم يدلل على سبب وجود هذه اللجنة، فمنذ أن كان المناخ السياسى غير مستقر بين الرئيس الراحل/ أنور السادات والجانب الآخر المعارض، أو ما يسمى«بانتفاضة الحرامية» بعد مظاهرات ١٨، ١٩ من يناير١٩٧٧م، وذهب يتحدث عن وجود أزمة أخلاقية فى المجتمع. وفى ظل هذه الظروف ولدت هذه اللجنة من رحم مجلس مشكل بناء على أسوأ انتخابات في عهد الرئيس الراحل، فلا حجم للمعارضة فيها وكان برلمان ١٩٧٦م قد شهد ميلادها، وزد على ذلك أنه قد بدأ العمل باللائحة الجديدة سنة ١٩٧٩م وكانت لجنة القيم هى إحدى بنات أفكارها، فهي كما ذهب البعض[2] بأنها بدعة برلمانية لا توجد فى برلمانات العالم لا المتقدم ولا النامي.وكان للجنة الخاصة المشكلة لإعداد مشروع اللائحة الداخلية آنذاك دوراً هاماً فى إخراج لجنة القيم للحياة [3].

---

(١) راجع: نص المادة (٤) من كل من لائحتي مجلسي الشعب والشورى.

(٢) انظر: منال لاشين - لجنة القيم بين التنظيم اللائحي والممارسة البرلمانية - مجلة قضايا برلمانية - السنة الأولى - العدد الرابع – يوليو سنة ١٩٩٧م- ص٥٩.

(٣) وتقرير اللجنة الخاصة المشكلة لإعداد مشروع اللائحة الداخلية لمجلس الشعب تضمن التقرير الحكمة التى من أجلها شكلت لجنة القيم، وجاء في التقرير «من المبادئ الأساسية التى قامت عليها ثورة ١٥من مايو ١٩٧١م ، إن شعار الدولة هو العلم والإيمان، وبناء على ذلك فإن مؤسسات الدولة الدستورية تلتزم جميعها بالحفاظ على القيم الدينية والروحية والأخلاقية والمبادئ الأساسية السامية والأصيلة، التي يقوم عليها المجتمع المصرى، وقد عبر دستورنا الدائم الذى صدر ١٩٧١م عن هذا المبدأ فى العديد من نصوصه وأحكامه، ولقد طالب الرئيس القائد / محمد أنور السادات فى =

= العديد من خطاباته أمام المجلس الموقر وخارجه بإنشاء لجنة للقيم في المؤسسات الدستورية والديمقراطية فى البلاد للتمكين لهذه القيم والمبادئ الأساسية بين أعضائها والمنتمين إليها. وقد أقر الشعب فى الاستفتاء على معاهدة السلام وإعادة تنظيم الدولة بأغلبية ساحقة هذه القيم والمبادئ وإبرازها والالتزام بالسلوك الأخلاقي الذي ينبع من ديننا ومن القيم الأساسية لأرض مصر، وأصبح واجباً أن يبدأ مجلس الشعب وهو المؤسسة الدستورية المختصة طبقاً للدستور بالتشريع، والرقابة على السلطة التنفيذية، في تنفيذ إرادة الشعب بإنشاء لجنة للقيم فيه. انطلاقاً مما سبق ومن أنه يتضمن أن يكفل أعضاء المجلس وهم نواب الشعب حرية التعبير- وأياً كانت اتجاهاتهم وانتماءاتهم السياسية والحزبية – عن الرأى والفكر طبقاً للدستور والقانون، ووفقاً لما تقتضيه قواعد وتقاليد العمل البرلماني الموضوعى تعبيراً عن إرادة الشعب وفى خدمة أهدافه، فقد تضمن المشروع الذي أقرته اللجنة بين أجهزة المجلس البرلمانية بتنظيم لجنة القيم بالمجلس فى الفصل الرابع من الباب الثانى منه.وقد تضمنت نصوص هذا الفصل كل الضمانات الكفيلة بأن تؤدى هذه اللجنة مهمتها تحت إشراف المجلس ملتزمة بالقيم الدينية والأخلاقية والاجتماعية وبالمبادئ والمقومات الأساسية للمجتمع المصرى طبقاً لأحكام الدستور والقانون وفقاً للإجراءات التى تضمنها المشروع، والتي راعت اللجنة في تقريرها توفير كل الوسائل والضمانات الكفيلة باحترام حق الدفاع وكرامة الأعضاء وكرامة المجلس.

ويبدو ظاهراً من قراءة المواد التي استخدمها مشروع اللائحة الخاصة بلجنة القيم وبنص المادة (١٧) من اللائحة الداخلية – التى أناطت بالسيد رئيس المجلس وحده أن يعرض على مكتب المجلس حالات الأعضاء الذين لا يقومون بواجباتهم أو يسلكون سلوكاً لا يتفق مع كرامة العضوية والتى نصت على أن يكون للمكتب تقدير ما يراه فى هذا الشأن وعرض الأمر على اللجنة الدائمة للمجلس لاتخاذ الإجراء الذى ترى هذه اللجنة أنه الإجراء المناسب. وأن المواد من (٢٥ - ٣٥) من المشروع والمتعلقة بلجنة القيم تنطوى على كل الضمانات التى تحقق الحماية الكاملة لكرامة المجلس وأعضائه، ويكفل فى ذات الوقت تعميق القيم والأخلاق الأصيلة لمجتمعنا وأمتنا، فقد نظمت هذه المواد من المشروع تشكيل لجنة القيم وكفلت تمثيل الأحزاب المعارضة والمستقلين ورؤساء اللجان ذات الشأن والتخصص فى تشكيل اللجنة، مع اشتراط عدم وجود أى مانع من رئيس اللجنة أو أعضائها وتحديد الأفعال التى تحال إلى اللجنة والتى تمثل خروجاً على ما يتضمنه الدستور أو القانون أو اللائحة من مبادئ أساسية، كما تعبر هذه المواد على الإجراءات التى تكفل سماع أقوال العضو وتحقيق دفاعه وعرض=

وكما ذهب البعض [1] لم تكن إضافة هذه اللجنة استكمالاً لأجهزة المجلس على النحو المألوف فى البرلمانات الأخرى، وإنما استجابة لدواعى سياسية فى المقام الأول.

الفرع الأول
تشكيل لجنة القيم

ونص المادة (٢٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه [2] «تشكل لجنة بقرار من المجلس فى بداية كل دور انعقاد سنوى عادى بناء على ترشيح مكتبه برئاسة أحد وكيلى المجلس وعضوية كل من:-

أولاً: رؤساء لجان الشئون الدستورية والتشريعية، والشئون الدينية والاجتماعية والأوقاف، الاقتراحات والشكاوى، وحقوق الإنسان.

ثانياً: خمسة من أعضاء اللجنة العامة من بينهم اثنان من ممثلى الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة والمستقلين.

ثالثاً: خمسة من أعضاء المجلس يختارون بطريقة القرعة على أن تكون من بينهم إحدى النساء.

= تظلمه على المجلس، ولعل في هذه الإشارة ما يؤكد مدى التزام اللجنة برعاية توفير كل الضمانات اللازمة للحفاظ على كرامة المجلس وكرامة أعضائه. مع الحفاظ على القيم والمبادئ الأساسية للمجتمع في ذات الوقت». تقرير اللجنة الخاصة المشكلة لإعداد اللائحة الداخلية لمجلس الشعب - ملحق مضبطة الجلسة الخامسة عشرة- ١٤ من أكتوبر ١٩٧٩م.

(١) د. فتحى فكرى - القانون الدستوري ......- المرجع السابق - ص٣٣٥.

(٢) معدلة باقتراح من مكتب المجلس وموافقة اللجنة العامة على مبدأ التعديل وصياغته من قبل اللجنة الخاصة المشكلة لهذا الغرض وموافقة المجلس على هذا التعديل بجلسته المعقودة يوم الإثنين ٣ من يناير ٢٠٠٥م.

وإذا قام مانع برئيس اللجنة حل محله الوكيل الآخر للمجلس، فإذا قام المانع بأحد أعضاء اللجنة من رؤساء اللجان حل محله أحد وكيلى اللجنة، فإذا كان المانع فى أحد الأعضاء المنتمين فى البند (ثانياً) حل محله من يختاره المجلس من أعضاء اللجنة العامة بناء على ترشيح مكتب المجلس، ولا يكون اجتماع اللجنة صحيحاً إلا بحضور سبعة من أعضائها على الأقل على أن يكون من بينهم الأعضاء المنصوص عليهم فى البند (أولاً)، وفيما عدا ما ورد بشأنه نص خاص تصدر قرارات اللجنة بأغلبية الحاضرين، وعند التساوى يرجح الرأى الذى منه الرئيس».

وأول ما يلاحظ على هذا التشكيل أن مكتب المجلس هو المنوط به ترشيح رئيس لجنة القيم، من بين وكيلي المجلس. وعلاقة الرئيس بحزب الأغلبية ودوره فى اتخاذ مكتب المجلس لقراراته لعاملين مؤثرين على ترشيح واختيار رئيس اللجنة، هذا عن رئيس اللجنة. أما عن عضوية اللجنة فرؤساء اللجان الواردة أسماؤهم في البند (أولاً) قد ينتمون حسب المجرى العادى للأمور لحزب الأغلبية. والبند (ثانياً) يضيف إلى اللجنة خمسة أعضاء ومن بينهم عضو واحد من المعارضة وآخر من المستقلين فإنه يتيح لحزب الأغلبية الفوز بالمقاعد الثلاثة الباقية، والبند (ثالثاً) يرجح عدم إفلات تلك المقاعد أو بعضها من قبضة الأغلبية(١). وتأكيداً لذلك فإن دور الانعقاد الثانى من الفصل التشريعى السابع لم تضم لجنة القيم إلا عضوين من المعارضة وعضواً من المستقلين (٢).

---

(١) د. فتحى فكرى – القانون الدستوري ...- المرجع السابق- ص٢٣٧.

(٢) انظر: منال لاشين- لجنة القيم بين التنظيم اللائحي... - المرجع السابق - ص٥٩.

الفرع الثاني
اختصاصات لجنة القيم

تنص المادة (٢٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه «تختص لجنة القيم بالنظر فيما ينسب إلى أعضاء المجلس من مخالفات تشكل خروجاً على القيم الدينية أو الأخلاقية أو الاجتماعية أو المبادئ الأساسية السياسية والاقتصادية للمجتمع المصرى، وذلك كله طبقاً لأحكام الدستور أو القانون أو هذه اللائحة».

«وتختص لجنة القيم بتوقيع أحد الجزاءات البرلمانية المنصوص عليها في البنود (أولاً وثانياً وثالثاً) من المادة (٣٧٧) من هذه اللائحة على من يثبت قبله من الأعضاء أية مخالفة من المخالفات المنصوص عليها فى قرار الإحالة والمشار إليها في المادة (٢٦) من هذه اللائحة ويصدر قرار الجزاء مسبباً ويخطر رئيس المجلس العضو كتابة بهذا القرار» (١). ومن هذا النص تختص لجنة القيم بالنظر فيما ينسب إلى أعضاء المجلس من مخالفات تشكل خروجاً على القيم الدينية أو الأخلاقية أو الاجتماعية أو المبادئ الأساسية السياسية والاقتصادية للمجتمع المصرى.واللجنة لا يقف دورها عند تحقيق المخالفة وإبداء الرأي فيها فقد منحتها النصوص سلطة القرار فاللجنة تملك توقيع جزاءات.والحقيقة كما ذهب البعض (٢) يصعب تصور توقيع جزاء مهما كانت بساطته من إحدى لجان المجلس فالجلسات العامة والمناقشات التى تدور فيها ضمانة لا يمكن غض الطرف عنها وهناك مؤيد ومعارض فى تشكيل واختصاصات هذه اللجنة:-

---

(١) نص المادة (٣١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) د. فتحى فكرى - القانون الدستوري ....- المرجع السابق - ص٣٣٨.

وحجة الرأي المؤيد [1] في ذلك ما يلي:-

١- ينص الدستور على مراعاة القيم الدينية والاجتماعية ومن ثم فإن الحفاظ على القيم واجب ومهمة دستورية.

٢- إن جهات عديدة ورفيعة تأخذ بنظام مساءلة أعضائها فى حالة الإخلال بواجبات الوظيفة مثل لجنة الصلاحية بالنسبة للقضاة واللجنة التأديبية بالنسبة لأعضاء هيئة التدريس.

٣- إن الرئيس قد صرح مراراً بأن البلد يعانى من أزمة أخلاقية وان على كل مؤسسة أن تحمى القيم وأن مجلس الشعب يجب أن يكون قدوة لغيره من المؤسسات.

٤- إن وجود لجنة داخلية تحاسب الأعضاء من شأنه أن يحافظ على كرامة المجلس بدلاً من إعطاء المهمة لجهات أخرى.

وهناك من يعارض[2] وجود لجنة القيم من أساسها وبعض جوانب عملها وتشكيلها وحجته في ذلك ما يلي:-

١- يرفض البعض وجود اللجنة من حيث الأصل على أساس أنها بدعة وإرهاب لائحي لنواب الشعب - وقميص يوسف للمعارضة وللديمقراطية- وأن هذه اللجنة ستجعل من أعضاء المجلس - خصوصاً المعارضة- مجرد أعضاء مترددين وتحت التهديد.

٢- طالب البعض بأن لا تؤول رئاسة اللجنة إلى رئيس المجلس ولا إلى أحد الوكيلين كرئيس، وطالبوا بأن تتم إحالة العضو من المجلس لا من

---

(١) من المؤيدين للجنة القيم د. جمال العطيفى ، د. حلمى مراد راجع: منال لاشين – لجنة القيم ..- المرجع السابق – ص٦١.

(٢) د. فتحى فكرى - القانون الدستوري ....- المرجع السابق – ص٣٣٩.

مكتب المجلس.

٣- تشكيل اللجنة بهذه الصورة يجعل الغلبة لحزب الأغلبية ومن ثم يهدد المعارضة البرلمانية إذ تصبح اللجنة سيفاً مسلطاً عليهم.

وتأكيداً لذلك نذهب مع البعض في أنه يجب أن يفرض العقاب المجلس، ولا يجعل اللجنة تنفرد بتوقيع أى جزاء ولو كان مجرد توجيه اللوم. وذلك لأن المجتمع هو الذى يفرز النواب سواء كان النائب أخلاقياً أم غير ذلك، فلا يمكن للجنة أن تقيم ذلك لأن حماية القيم من صميم عمل النائب البرلمانى فلا يتصور أن يتهم هو بذلك [1].وقد حدد الدستور فى المادة (٩٦) حالات إسقاط العضوية على النحو التالى فقد الاعتبار أو الإخلال بواجبات العضوية أو فقدان أحد شروط العضوية أو صفتي العامل أو الفلاح.والمادة (١٧) من اللائحة السابقة والتى كانت تنص على «يعرض الرئيس على مكتب المجلس حالات الأعضاء الذين لا يقومون بواجباتهم أو يسلكون سلوكاً لا يتفق مع كرامة العضوية وللمكتب أن يقترح على رئيس المجلس عرض الموضوع على اللجنة الدائمة للمجلس «اللجنة العامة» لاتخاذ الإجراء المناسب ويجب عليها فى هذه الحالة أن تقدم إلى المجلس تقريراً برأيها وبملاحظاتها». ومفاد نص المادة السابق أن المخالفات توكل لرئيس المجلس دون أن يكون له حق العقاب هذا من جانب.

ومن جانب آخر فإن إسقاط العضوية كان يتم من خلال تقديم خمس (١/٥) أعضاء المجلس اقتراحاً بإسقاط العضوية إلى المجلس ثم يحال إلى اللجنة التشريعية لإعداد تقرير ثم يعرض الأمر على المجلس،ولهذا يمكن

---

(١) قال أحد النواب أثناء مناقشة النواب فى برلمان ١٩٧٦م، للائحة الجديدة وللجنة القيم إنه:- «إذا طبقت أحكام لجنة القيم أثناء مناقشة النواب أحداث يناير ١٩٧٧م لطبقت على جميع النواب».

القول:- إن اللجنة التشريعية هى المختصة بنظر مخالفات الأعضاء. وإن كان ميلاد هذه اللجنة جاء فى ظروف سبق ذكرها، والمتتبع لعمل هذه اللجنة من خلال الممارسة الفعلية والواقع العملى، نجد أن لجنة القيم حققت مع النائب عن حزب التجمع/ أحمد فرغلي في ١٢ من أغسطس ١٩٨١م انتهى بإسقاط عضويته من خلال الإجراءات اللائحية، وذلك في ظل أجواء الثورة بين الرئيس السادات والمعارضة.الأمر الذى يجعل القول إن هدف هذه اللجنة هو إرهاب المعارضة والمستقلين(١). وإن كانت قد طلت برأسها في عهد الرئيس/ مبارك عام ١٩٨٩م للتحقيق مع النائب / طلعت رسلان المتهم بالاعتداء على وزير الداخلية فى مجلس الشعب، وانتهى الأمر بإسقاط عضويته. وظهرت مرة أخرى في قضية نواب الكيف بإسقاط عضوية ثلاثة أعضاء، وهى لم تصادف بعد أن تقتص من حزب الأغلبية حتى الآن.

فأغلب البرلمانات تترك لرئاسة المجلس مهمة التعامل مع تجاوزات النواب حتى إن مجلس العموم البريطانى يعطى المجلس أو اللجنة الحق فى إخراج أى عضو من الجلسة إذا ما تجاوز حدود الوظيفة البرلمانية، وذلك دون التحقيق معه. الحكمة من ذلك أن الخبرة والانفعال من طبائع الأمور فى البرلمانات (٢). وعن إدخال تلك اللجنة ضمن تشكيلات المجلس استند

---

(١) والدليل على أن هدف اللجنة كان وقتياً ، هو إسقاط العضوية عن المعارضين للرئيس الراحل/ السادات فى الفصل التشريعى لبرلمان ١٩٧٦م، تم إسقاط العضوية عن أربعة نواب من المعارضة والمستقلين وهم / كمال الدين حسين (مستقل) وأسقطت عضويته في ١٣ من فبراير ١٩٧٧م، والشيخ عاشور (مستقل) أسقطت عضويته في ٢٧ من مارس ١٩٧٨م، وعبد الفتاح حسن (وفد) أسقطت عضويته في ٢٦ من يونيه ١٩٧٨م، وأبو العز الحريرى (تجمع) أسقطت عضويته فى ٢٦ من يونيه ١٩٧٨م.

(٢) فمثلاً قد اضطر التليفزيون التركي لقطع الإرسال عن جلسة برلمانية بعدما تشابك النواب فى معركة بالأيدى وقد شهدت برلمانات عربية وأجنبية بعضاً من ذلك كله.

البعض[1] إلى وجود لجنة نظيرة في الكونجرس الأمريكي منذ عام ١٩٦٨م والقول بأن هناك لجنة في الكونجرس الأمريكي مشابهة لها، نعم هناك لجنة في الكونجرس الأمريكي أنشأت لجنة فرعية من اللجنة التشريعية عام ١٩٦٨م على إثر اكتشاف أن أحد النواب السناتور «بوبي بيكر» وقد احتفظ لنفسه ببعض الأموال التي جمعها لحملته الانتخابية فشكلت هذه اللجنة وتحمل اسم Select committee standers conduct. وقد جرى تسميتها باللغة الدارجة "لجنة القيم" (اللجنة الأخلاقية Ethics committee) وقد أنشأت هذه اللجنة بديلاً عن لجنة Rules and adminstration committee وكانت هذه اللجنة هي المختصة بالنظر في انحرافات الأعضاء خارج البرلمان لأن هذه اللجنة كان الحزب الحاكم يشكل أغلبيتها.وتشكلت لجنة القيم من عدد مساو من حزب الأغلبية والأحزاب الأخرى، وهي تهتم ليس فقط بدراسة انحرافات النواب خارج المجلس بل حماية الحصانة البرلمانية والنواب أنفسهم من أية معوقات لعملهم البرلماني.فهل لدينا مثل هذه الضمانة [2]؟

ومن المفيد استخدام هذه اللجنة الفرعية في البرلمان المصري، ولكن بنفس التشكيل المتوازن بين المعارضة والأغلبية والمستقلين، ولمحاصرة الظواهر الجديدة في الانتخابات البرلمانية في مصر، وحتى تصبح هذه اللجنة كالمشكلة في الولايات المتحدة الأمريكية، لتدرس ما ينشر من النواب في الصحف، وما يمس المجلس وصحة الاتهامات وحتى تصبح لجنة انحرافات وحصانات لا مجرد لجنة تأديبية فحسب، وذلك كله في إطار الأمر الذي يستوجب إلغاء هذه اللجنة من اللائحة نظراً لأن ميلادها تم قيصرياً...!!.

---

(١) انظر: منال لاشين- لجنة القيم بين التنظيم اللائحي ... - المرجع السابق- ص٦١.

(٢) د. فند .، فكرى - القانون الدستور- الكتاب الثاني.... - المرجع السابق -ص٣٧٥.

وتنص المادة (٢٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه «يحال العضو إلى لجنة القيم بقرار من مكتب المجلس إذا رأى مبرراً لذلك بعد سماع أقوال العضو».

«تخطر لجنة القيم العضو كتابة للحضور أمامها فى الميعاد الذى تحدده لذلك، على ألا تقل المدة من تاريخ الإخطار حتى الميعاد المحدد لانعقاد اللجنة عن أسبوع. وإذا تخلف العضو عن الحضور دون عذر مقبول أعادت اللجنة إخطاره طبقاً للقواعد السابقة، ويعتبر تخلف العضو بعد ذلك دون عذر مقبول نزولاً منه عن حقه فى إبداء دفاعه، وتستمر اللجنة فى مباشرة إجراءاتها. وعلى رئيس اللجنة أن يطلع العضو فى أول اجتماع يحضره أمامها على ما هو منسوب إليه. وللعضو أن يختار أحد أعضاء المجلس لمعاونته فى إبداء دفاعه أمام اللجنة.وعلى اللجنة الاستماع إلى أقوال العضو وتحقيق أوجه دفاعه. وللجنة أن تجرى التحقيق بنفسها أو تنتدب لذلك من تختاره من أعضائها وتعرض نتيجة التحقيق عليها» (١).

«ولا يجوز أن يحضر اجتماعات لجنة القيم من غير أعضائها إلا من ينتدبه رئيس المجلس لأمانة اللجنة بناء على ترشيح رئيسها. وكذلك من تأذن له اللجنة فى الحضور أمامها. ويجوز أن يتولى أمانة سر اللجنة من تختاره من أعضائها، وتحرر محاضر لاجتماعات اللجنة ويوقعها رئيسها وأمينها(٢)».

وتنص المـــادة (٣٠) من اللائحة أنه «للجنة القيم أن تصدر قرار أمينها بحفظ الموضوع المحال إليها قبل العضو وتخطر مكتب المجلس والعضو بهذا القرار».

---

(١) نص المادة (٢٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) نص المادة (٢٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

«إذا رأت لجنة القيم بأغلبية أعضائها توقيع جزاء على العضو أشد من الجزاءات المحددة فى المادة السابقة أحالت الأمر إلى اللجنة العامة لنظره والفصل فيه خلال عشرة أيام. وتكون الإحالة بقرار من لجنة القيم ترفق به تقريراً ببيان إجراءاتها وما أسفر عنه بحثها وتحقيقاتها والأسباب التى استندت إليها فى الإحالة. وتصدر اللجنة العامة بموافقة أغلبية أعضائها قراراً مسبباً في الموضوع، إما بتوقيع أحد الجزاءات البرلمانية المنصوص عليها فى البنود (أولاً وثانياً وثالثاً ورابعاً) من المادة (٣٧٧) من هذه اللائحة وإما بحفظ الموضوع، ويخطر رئيس المجلس العضو كتابة بما قررته اللجنة العامة فى شأنه» (١).

الفرع الثالث

الجزاءات البرلمانية وأسبابها والتظلم منها

«مع عدم الإخلال بالمسئولية الجنائية أو المدنية، يوقع المجلس على العضو الذى يثبت أنه أخل بواجبات العضوية أو ارتكب فعلاً من الأفعال المحظورة عليه أحد الجزاءات الآتية:-

أولاً: اللوم.

ثانياً: الحرمان من الاشتراك فى وفود المجلس طوال دور الانعقاد.

ثالثاً: الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس مدة لا تقل عن جلستين ولا تزيد على عشر جلسات.

رابعاً: الحرمان من الاشتراك فى أعمال المجلس لمدة تزيد على عشر جلسات ولا تجاوز نهاية دور الانعقاد.

---

(١) نص المادة (٣٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

خامساً: إسقاط العضوية.

ولا يجوز للمجلس توقيع أى من هذه الجزاءات على العضو إلا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويجوز للمجلس أن يعهد بذلك إلى لجنة الشئون الدستورية والتشريعية أو لجنة القيم أو إلى لجنة خاصة. ويشترط لتوقيع الجزاءات المنصوص عليها فى البنود (ثانيا) و(ثالثا) و(رابعا) موافقة أغلبية أعضاء المجلس. ويشترط لإسقاط العضوية موافقة ثلثى أعضاء المجلس طبقاً للإجراءات المنصوص عليها فى هذه اللائحة. ويترتب على صدور قرار المجلس بالحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس، والحرمان من مكافأة العضوية طوال مدة الجزاء. وإذا كان من وقع عليه هذا الجزاء رئيساً لإحدى اللجان أو عضواً بمكتبها، ترتب على ذلك تنحيته عن رئاسة اللجان أو عضوية مكاتبها فى دور الانعقاد الذى وقع خلاله الجزاء» [1].

يوقع المجلس على العضو أحد الجزاءات الواردة فى البندين (ثالثا) و(رابعا) من المادة (٣٧٧) من هذه اللائحة إذا ثبت ارتكابه أحد الأفعال الآتية:-

أولا: إهانة رئيس الجمهورية بالقول أو المساس بهيبته.

ثانيا: إهانة المجلس أو أحد أجهزته البرلمانية أو التأثير على حرية إبداء الرأى.

ثالثا: استخدام العنف داخل حرم المجلس ضد رئيس المجلس أو رئيس الحكومة أو أحد أعضائها أو أحد أعضاء المجلس.

ويجوز للمجلس توقيع الجزاء المنصوص عليه فى البند (خامسا) من

---

(١) نص المادة (٣٧٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

المادة (٣٧٧) من هذه اللائحة بمراعاة الظروف التى وقعت فيها المخالفة»[١].

ومن هذه المواد السابقة نميل إلى تشكيل لجنة برلمانية خاصة للتحقيق مع الأعضاء، تجنباً لما يحدث من تحيز الأغلبية ضد المعارضة والمستقلين هذا من جانب، ومن جانب آخر مفهوم المادة (٣٧٧) سالفة الذكر يجيز للمجلس أن يعهد بذلك إلى لجنة خاصة.

أسباب الجزاءات :-

وتنص المادة (٣٧٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه «يوقع المجلس أحد الجزاءات المبينة فى البندين (رابعاً)، (خامساً) من المادة (٣٧٧) من هذه اللائحة على العضو الذى يثبت ارتكابه أحد الأفعال الآتية:-

أولاً: تهديد رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء لحمله على أداء عمل أو الامتناع عن عمل يدخل فى اختصاصه.

ثانياً: استخدام العنف لتعطيل مناقشات وأعمال المجلس أو لجانه أو للتأثير فى حرية إبداء الرأى».

حق العضو فى التظلم :-

«للعضو أن يتظلم من قرار لجنة القيم، أو اللجنة العامة بتوقيع الجزاء عليه، وذلك بتظلم يقدمه لرئيس المجلس خلال سبعة أيام من تاريخ إخطاره بالقرار. ويعرض التظلم والقرار المتظلم منه والأسباب التى بنى عليها، على المجلس فى أول جلسة تالية لتقديم التظلم. ويفصل المجلس فى التظلم بعد سماع دفاع العضو وأقوال مقرر اللجنة، ويجوز للمجلس أن ينظر التظلم فى جلسة سرية بناء على طلب العضو وبعد سماع معارض واحد للسرية ودون مناقشة.

(١) نص المادة (٣٧٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

وللمجلس أن يقرر حفظ الموضوع أو توقيع أحد الجزاءات المبينة فى البنود من (أولاً) إلى (رابعاً) من المادة (٣٧٧) من هذه اللائحة على العضو»[1].

وعرض الأمر على المجلس فيه إهدار لوقت المجلس لذلك يجب أن تشكل لجنة برلمانية خاصة متوازنة ومحايدة للنظر فى تظلم العضو. مثل اللجنة التي كانت في اللوائح السابقة، فكانت تفصل في صحة العضوية فقط. وإذا انتهت اللجنة العامة بأغلبية أعضائها إلى أن ما ثبت قبل العضو من مخالفات من الجسامة بحيث قد تستدعى إسقاط العضوية عنه أحالت الأمر بتقرير إلى مكتب المجلس ليقرر إحالة العضو إلى لجنة مشتركة من اللجنة العامة ولجنة الشئون الدستورية والتشريعية، ويجوز للجنة المشتركة فى هذه الحالة إما توقيع أحد الجزاءات المنصوص عليها فى البنود من (أولاً) إلى (رابعاً) من المادة (٣٧٧) من هذه اللائحة وإما حفظ الموضوع. ويخطر المجلس في أول جلسة تالية، كما يخطر العضو كتابة بقرار اللجنة المشتركة بتوقيع الجزاء طبقاً لأحكام الفقرة السابقة. وللجنة المشتركة أن تقترح إسقاط العضوية، وفى هذه الحالة تباشر اللجنة الإجراءات المقررة لذلك طبقاً للأحكام المنصوص عليها فى الفقرات الثانية وما بعدها من المادة (٣٨٢) والمادة (٣٨٣) من هذه اللائحة [2]. «يفصل المجلس فى اقتراح اللجنة المشتركة بإسقاط العضوية بناء على تقريرها بعد سماع دفاع العضو ويجوز للمجلس أن يقر نظر الموضوع فى جلسة سرية بناء على طلب العضو بعد سماع معارض واحد للسرية ودون مناقشة.وللمجلس أن يقرر إسقاط العضوية، أو توقيع أحد الجزاءات البرلمانية الأخرى المنصوص عليها فى المادة (٣٧٧) من هذه

---

(١) نص المادة (٣٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) راجع: نص المادة (٣٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

اللائحة أو حفظ الموضوع» [1].علماً أن أقصى جزاء تملكه اللجنة هو حرمان العضو من حضور عشر جلسات وفى كل الأحوال يجوز للعضو أن يتظلم من قرار لجنة القيم ويعرض تظلمه على المجلس.

المبحث الثالث

علاقة اللجان البرلمانية بالأجهزة الأخرى ذات الصلة

هناك أجهزة تساعد السلطة التنفيذية في دراسة مشروعات القوانين المقدمة منها، وعلاقتها باللجان البرلمانية علاقة تعاون، وهناك علاقة غير مباشرة بين اللجان البرلمانية وبعض الأجهزة الأخرى، وذلك لبحث الموضوعات المطروحة على المجلس النيابي من جانب الحكومة، فتقوم هذه الأجهزة بالبحث والدراسة وإعداد الصياغة القانونية السليمة، وإن كان ذلك غير ملزم للجان البرلمانية عند دراستها للموضوع، إلا أن آراءها تؤخذ في الاعتبار كآراء استشارية، ويترتب على ذلك نتيجة هامة ألا وهى إحالة الموضوع إلى اللجنة المختصة مباشرة دون لجنة الاقتراحات والشكاوى ومن هذه الأجهزة:-

أولاً: المجالس القومية المتخصصة:-

وهى جهة استشارية للحكومة بجانب مجلس الشورى (قبل التعديلات الدستورية الأخيرة) عند إعداد الدراسة والبحث في مشروعات القوانين المقدمة منها لمجلس الشعب. وعلاقتها باللجان البرلمانية علاقة وثيقة حيث تلتقي مع اللجان فى البحث والدراسة فى الموضوع المطروح ولكن لا دور ملزم لها داخل المجلس النيابي.

---

(١) نص المادة (٣٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

ثانياً:الجهاز المركزي للمحاسبات:-

علاقة اللجان البرلمانية بالجهاز المركزى للمحاسبات علاقة تعاون رغم تبعيته للسلطة التنفيذية [1] فقد كان يعرف «بمحكمة المحاسبات Coardes comptes "وديوان المحاسبة" فتقاريره محل ثناء وإطراء الكافة، وإن كانت اللجان تعد تقريراً آخر تدرس فيه تقارير الجهاز المركزى للمحاسبات، وكل تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات واللجان البرلمانية تصب فى محيط حماية المصلحة العامة ورقابة السلطة التنفيذية وخصوصاً الميزانية [2].

ثالثاً: قسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة:-

في التشريعات التي تتسم بالاستعجال يقوم قسم التشريع بمجلس الدولة بمراجعة الصياغة والاتساق بين نصوص القانون الواحد ومراجعة العبارات والاصطلاحات القانونية، ومدى انسجامها واتساقها مع القوانين الأخرى،إذن مهمته البحث والدراسة ومراجعة الصياغة،ومن ثم فلا يتجاوز هذا الحد فلا يملك التعديل ولا التغيير في الأحكام ولا الإحالة المباشرة للجنة، ولكن كل ذلك يتم عبر السلطة التنفيذية، لذلك ننضم مع أحد الفقهاء [3] وبحق القول: إن هذه

---

(١) منذ أن أنشئ الجهاز المركزي للمحاسبات ١٩٤٢م، وكان تابعاً للبرلمان حتى تم إلحاقه بديوان رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨م، وليت شعرى يعود كما كان.

(٢) وفى سابقة لم تحدث فى تاريخ الحياة البرلمانية قرر الدكتور/ جودت الملط رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات عدم حضور أية اجتماعات لمجلس الشعب أو لجانه بعد الأزمة الأخيرة لتقرير الجهاز عن قضية احتكار/ أحمد عز لإنتاج حديد التسلح، بالرغم من إرسال رئيس المجلس د/ فتحى سرور خطاباً له بالحضور فى اجتماعات لجنة الخطة والموازنة بالمجلس التى ترأسها أحمد عز...!! بالفعل لم يحضر الاجتماعات وهذه من المفارقات الخطيرة..! وأصبحت الموضوعات العامة والهامة لا يراعى فيها الصالح العام ولكن شيئاً آخر..".مقال- منشور بجريدة أخبار البرلمان- بتاريخ ٢٠٠٥/١/١م السنة الثامنة – ص٣.

(٣) د. محمود محمد حافظ – القضاء الإدارى – المركز العربى للطباعة- بدون- ص٢٢٧.

المهمة مهمة اللجان البرلمانية وليس قسم التشريع ومن ثم فهذه التسمية "قسم التشريع" في غير محلها لعدم دقته، فقسم التشريع بمجلس الدولة لا يملك حق اقتراح القوانين مثل اللجان البرلمانية فمهمته الأساسية مراجعة المقترحات بالقوانين التي تعرض عليه من الحكومة [(١)]. وإن كان بعد هذه الدراسة يعرض مشروع القانون على اللجنة المختصة مباشرة دون لجنة الاقتراحات والشكاوى وهذه الإحالة وجوبية بنص الدستور.

رابعاً:جهاز المدعى العام الاشتراكى (سابقاً) [(٢)]:-

كان دوره حماية مكاسب الوطن من جانب وحماية حرية المواطنين من جانب آخر وحماية النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد، وإن كان هناك اشتراك بينه وبين اللجان البرلمانية فى حماية المصلحة العامة إلا أن تقاريره كانت محل نظر اللجان وتقوم بدراستها وتقديم تقرير عنها للمجلس. حاصل القول: إن هذه الأجهزة جميعاً تعمل كأجهزة استشارية للسلطة التنفيذية فبعد دراستها وبحثها لمشروعات القوانين تصب فى محيط تقارير اللجان البرلمانية، وتقوم اللجان بعد الإضافة أو التعديل في هذه التقارير بتقديم تقرير بخلاصة ذلك للعرض على المجلس .

---

(١) جدير بالذكر إن اختصاص قسم التشريع بمجلس الدولة بالصياغة وجوبي بالنسبة للحكومة وإن كان إغفال العرض من قبل الحكومة لا يعتبر مخالفة دستورية بالنسبة لصياغة القوانين، وإغفاله بالنسبة للوائح يعتبر إغفالاً عن إجراء جوهرى ويعتبر مخالفة دستورية.

(٢) نشأ جهاز المدعى العام الاشتراكى فى مصر بصدور القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١م وتم إلغاؤه في التعديلات الدستورية الأخيرة. راجع : د. جابر جاد نصار - النظام القانوني للمدعى العام الاشتراكي – مجلة القانون والاقتصاد- العدد الرابع والسبعون- ٢٠٠٤م، وحسين كمال الوقاد – المحامى – مجلة المحاماة – العددان – الخامس والسادس – مايو ، يونيو ١٩٨٨م السنة الثامنة والستون- ص١٨٠.

الباب الثاني
مدى فاعلية دور اللجان
البرلمانية فى العمل التشريعي

تمهيد وتقسيم:-

كيف يصدر القانون؟ أومن أين يأتي؟ أو من صاحب فكرته ؟ وما هو دور اللجان البرلمانية في ميلاد القانون؟ هذه هي الأسئلة التي تدور في ذهن كل من ينظر إلى قبة مجلس الشعب،ومن تحليل جسد مجلس الشعب تبين أن قلبه اللجان البرلمانية،فهي التي تستقبل جميع ما يرد إلى المجلس وبعد تنقيته تحمله بالأبحاث والدراسة وتقوم برده إلى المجلس ككل. ولكن إذا مرض القلب عانى الجسد كثيراً من الأمراض أقلها التضخم التشريعي، وأصبح عالة على المحكمة الدستورية العليا في العلاج ، فمهمة اقتراح القوانين تقع على عاتق الأعضاء في النظام النيابي باعتباره الوحيد الممثل للشعب وقد يستوجب ذلك تقاسم اقتراح القوانين بطريقة متعادلة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. ودور اللجان البرلمانية بعد التشريع "المتابعة" فالحكومة ملزمة[1] بتوفير

---

(1) جاء ذلك بمناسبة استمرار نظر طلب المناقشة المقدم من السيد العضو الدكتور/ شريف عمر ، وتقرير اللجنة المشتركة بين لجنتي الشئون الصحية والبيئية ومكتبي لجنتي الإسكان والمرافق العامة والتعمير والزراعة والري عن موضوع " الطلبات في تلوث المياه خلف السد العالي ومجرى نهر النيل بمحافظة أسوان وأثر ذلك على الثروة السمكية و استمرار الحديث عن مشكلة تلوث البيئة " تحدث العضو السيد/ إدوار غالي وطلب رداً صريحاً من الحكومة عن إمكانياتها قبل النظر في أي مشروع قانوني يتعلق بمشكلة التلوث.... قال رئيس المجلس: أقول للسيد العضو الدكتور/ إدوار غالي يعتبر التشريع توجيهاً من الشعب إلى الحكومة بتوفير الإمكانات وإن التشريع عند صدوره له قوته وعندما تكون له قوته فالحكومة ملزمة بتوفير الإمكانات وإلا كانت مسئولة=

الإمكانيـات لتنفيـذ التشـريع الـذي يقـره المجلـس وإلا كانـت مسـئولة سياسـياً أمامـه[1].

ونقسم هذا الباب إلى فصلين:-

الفصل الأول: أثر دور اللجان البرلمانية في الوظيفة التشريعية.

الفصل الثاني: ضعف اللجان البرلمانية وأثره على العملية التشريعية.

= مسئولية سياسية أمام المجلس. مضبطة الجلسة ٦٧ المعقودة - في ١٩٩٣/٥/٥م- مجلة مجلس الشعب العدد الحادي عشر السنة الرابعة مارس ١٩٩٥م - ص ٤٠.

(١) "شن الدكتور/ فتحي سرور هجوماً لتجاهل الحكومة تطبيق بعض القوانين التي أقرها المجلس ومنها قانون التمويل العقاري وقانون المناطق الاقتصادية الخاصة وقال: إنه لا يرى سبباً مفهوماً لوضع هذه القوانين في الأدراج بعد صدورها، ودعا لجان المجلس المختصة لمراقبة مدى تنفيذ الحكومة للتوصيات التي تقع في اختصاصها". سامي متولي صور برلمانية – المرجع السابق – ص ٧.

الفصل الأول

أثر دور اللجان البرلمانية فى الوظيفة التشريعية

تمهيد وتقسيم:-

دور اللجـان البرلمانيـة معاونـة المجلـس فـى ممارسـة اختصاصـاته التشريعية والرقابية، والغرض من تكوين اللجان البرلمانية هو تحضير العمل للمجلس وعلى أساس أنها أجهزة المجلس المعاونة له [1]، وتشارك اللجان النوعية والخاصة فى الوظيفة التشريعية، عن طريق الدراسة وإبداء الرأى فى كل ما يحال إليها من مشروعات القوانين، أو الاقتراحات بمشروعات القوانين، أو القـرارات بقـوانين، أو غيرهـا مـن الموضـوعات التـى تـدخل فـى نطـاق اختصاصها.

فاللجان هي مراكز للأبحاث والدراسة التى تمكن المجلس من أن يتخذ قراراته مع مراعاة كافة الاتجاهات والآراء، ولاسيما أن المجلس لا يستطيع نظر موضوع قبل أخذ تقرير بخلاصة ذلك من إحدى لجانـه، والنصـوص الدستورية منذ فجر الحياة النيابية فى مصر قررت حق اللجان فـى دراسـة ومناقشة مشروعات من القوانين التى تقدم إلى المجالس النيابية [2]. وجاءت اللائحة الداخلية مفصلة لهذا الاختصاص ، فوضـعت القواعـد التفصـيلية

---

(١) راجع : في هذا المعنى جوزيف بارتلمى حيث كتب فى هذا الصدد :

- Les Chambres font des lais controlent le government elablissent le boudget llest ligigue les commissions auxiliaires des chambers les assistent lan les trios aspects de leur activite.

(٢) راجع : المادتان (١٠٢) و (١٠٣) من دستور سنة ١٩٢٣م، والمادتان (٨٢) و (٨٣) من دستور سنة ١٩٥٦م، والمادتان (٦٦) و (٦٧) بعد دستور سنة ١٩٦٤م، والمادتان (١٠٩) و (١١٠) من دستور سنة ١٩٧١م.

المنظمة لكيفية مشاركة اللجان فى الوظيفة التشريعية وتسرى هذه القواعد على اللجان النوعية والخاصة والمشتركة، ولذلك تم اقتفاء أثرها على دور اللجان البرلمانية فى العملية التشريعية، فهي بحق المطابخ التى يسوى فيها كل شئ ، فعقب إحالة مشروعات القوانين إلى اللجنة المختصة، فإنها تقوم بفحصها وبحثها ودراستها في جلسات تعقدها لهذا الغرض، ويعقبها تقديم تقرير لها تضمنه رأيها، ثم تقدمه للمجلس عن طريق رئيسه، والذي يقدمه بدوره إلى المجلس لنظره، ونتيجة الإحالة للجان تقوم بدراسة المشروعات للقوانين والتعديلات المقترح إدخالها عليها،وتقديم تقرير عنها في الميعاد الذي يحدده المجلس. ويجوز لهذه اللجان أن تدخل التعديلات التى تراها على هذه المشروعات، كما يجوز لها أن تقدم مشروعات أخرى كاملة فى مواجهة المشروعات التى تقدمت بها الحكومة، إذا رأت أن في المشروع المقدم من الحكومة قصوراً يجعله لا يفى بالغرض الذى رفع من أجله- هذا هو عين اليقين في أهمية عمل اللجان البرلمانية- وعقب انتهاء اللجنة المختصة من بحثها ودراستها فإنها تعد تقريرها عن المشروع المقدم إليها، ثم تقدم التقرير إلى رئيس المجلس لإدراجه فى جدول الأعمال بالمجلس.

وسنتناول فى هذا الفصل:-

- **دور اللجان البرلمانية في مقترحات الأعضاء التشريعية كمبحث أول.**
- **دور اللجان البرلمانية في مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة كمبحث ثان.**

المبحث الأول

دور اللجان البرلمانية فى مقترحات الأعضاء التشريعية

بادئ ذي بدء فعضو البرلمان في الأصل مهمته سن التشريعات، فلا يمكن أن يجعل التشريع حكراً على مبادرة السلطة التنفيذية، فاقتراح القوانين أولى مراحل العملية التشريعية، وحتى تخرج العلاقة بين البرلمان والحكومة من نفق الهيمنة والتبعية إلى آفاق أرحب تؤكد استقلال البرلمان (١).

واللجان البرلمانية هي المحطة الأولى التى يقف عندها قطار التشريع، فالاقتراح بالقانون الذي يبديه الأعضاء تتلقفه اللجان من مهده إلى لحده، فمنذ اللحظات الأولى تعرض مقترحات الأعضاء على لجنة الاقتراحات والشكاوى لتفصل فى قبوله أو عدم قبوله من حيث الشكل، وتقاريرها في ذلك دائماً محل الثناء والإطراء (٢) ، وعليها مراعاة مشروعات الأعضاء ومحاباتها على مشروعات الحكومة. فالوظائف التشريعية للجان Committees congressional تعمل على التقليل بقدر الإمكان من القوانين الصادرة من السلطة التشريعية، ومهام هذه اللجان يجب أن تكون ظاهرة للعيان، فهناك لجان في البرلمان لا يشعر بها أحد، حتى ظن البعض بألا توجد وظيفة تشريعية لها ولا رقابية،رغم أن مهامها قبل التشريع وأثناء التشريع وبعد

---

(١) ولما لا وعندما يريد الأعضاء الخروج من طوع السلطة التنفيذية، وحتى لا يزيد عدد المعارضين يتم تغيير النظام الانتخابي من انتخاب فردى إلى انتخاب بالقائمة أو مختلط أو الجمع بينهما "انظر: د. جابر جاد نصار – تطور ديمقراطي مطلوب (٢) مقال تحت عنوان «لقد كان تعديل المادة (٧٦) من الدستور رأس الحربة فى التطور الديمقراطي- جريدة روزاليوسف – الأحد ١١ من سبتمبر٢٠٠٥م - ص٥.

(٢) د. جلال بندارى – حق عضو مجلس الشعب في اقتراح مشروعات القوانين وتجديدها وتأثير حبسه احتياطياً على هذا الحق- مجلة النهضة – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ٢٠٠٥م- ص ٣٢٩.

التشريع غاية في الأهمية.وحقوق الأعضاء في التشريع من الحقوق التى كفلها الدستور وفصلتها اللائحة الداخلية، فهو حق مساو تماماً للحق الذى أعطاه الدستور للسلطة التنفيذية، التي يتولاها رئيس الجمهورية، في التقدم بمشروعات القوانين إلى مجلس الشعب. ويجب ألا يقع العضو فى حيرة فالنائب يهتم بإرضاء الناخبين بالدائرة الانتخابية لكونها هى التى أوصلته للبرلمان، وقد يهتم بحزبه السياسى إذ يعتمد عليه فى الإعادة للانتخابات وخاصة إذا كان الحزب المسيطر حزب الأغلبية إلا أن النائب فى الحالتين لا محالة يقع في الحيرة ولا يكون مستقلاً[1]. ومن هنا نرى أن عدم إقدام الأعضاء على الاقتراح له أسباب عديدة وقد تكون هذه أقلها. رغم أن نصوص الدستور تحمى حق الأعضاء فى اقتراح القوانين ومن هذه النصوص نص المادة (٨٦) من الدستور والتى تقرر «**يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع** ويقرر السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وذلك كله على الوجه المبين فى الدستور». وتنص المادة (١٠٩) من الدستور أنه «لرئيس الجمهورية **ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين**». والمادة (١١٠) من الدستور تقرر أنه «**يحال كل مشروع قانون إلى إحدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه، على أنه بالنسبة إلى مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس الشعب فإنها لا تحال إلى تلك اللجنة إلا بعد فحصها أمام لجنة خاصة لإبداء الرأى فى جواز نظر المجلس بها وبعد أن يقرر المجلس ذلك**».

والنصوص الدستورية، في اقتراح القوانين من قبل الأعضاء كفلته

(١) د. وحيد رأفت، وايت إبراهيم – القانون الدستوري.- طبعة ١٩٣٧م– ص١٥٣.

الدساتير المصرية السابقة على دستور ١٩٧١م [١] (الحالي)، مع اختلاف فى التفاصيل، وكفلته اللوائح الداخلية كذلك، ولكن هل التطبيق العملي يوافق النصوص؟

أول ما نجده تفوق المشروعات الحكومية، على اقتراحات الأعضاء، وذلك بما تملكه الأولى من أجهزة[٢] وأدوات وقدرات فضلاً عن توافر الكوادر البشرية والفنية، التي تتوافر لديها فى جميع المجالات، ولكن تغليب دور الأعضاء فى التشريع يأتي في الحقيقة لتعزيز دور السلطة التشريعية فى القيام بمهامها، خصوصاً عمل اللجان، فأي إصلاح في المجتمع سواء سياسياً أم اقتصادياً أم اجتماعياً هو فى الحقيقة إصلاح تشريعى[٣]، ومن أهم الأجهزة التى تجعل للمجالس النيابية وقاراً وإجلالاً أمام السلطات الأخرى والرأى العام لجانه البرلمانية، فهي التي تؤدى مهامه وتعاونه على أكمل وجه وحتى لا تجعل من السلطة التنفيذية عليه سبيلاً.

المطلب الأول

مقترحات الأعضاء في ظل نصوص اللائحة الداخلية

أولاً: «تقدم الاقتراحات بمشروعات قوانين من أعضاء المجلس إلى رئيسه مسوغة في مواد ومرفقاً بها مذكرة إيضاحية تضمن تحديد نصوص

---

(١) انظر: المادتين (١٣٠)، (١٠٦) من دستور ١٩٢٣م، والمادة (٩٦) من دستور سنة ١٩٣٠م، والمادتين (٨٣)، (٨٥) من دستور ١٩٥٦م، والمادتين (٦٧)، (٩٦) من دستور ١٩٦٤م. وخصص دستور ١٩٧١م للاختصاص التشريعي ست مواد، والاختصاص الرقابى ثمان مواد، والاختصاص المالي عشر مواد.

(٢) راجع: ما سبق ذكره عن علاقة هذه الأجهزة باللجان البرلمانية ص١٨٠.

(٣) د. عثمان عبد الملك الصالح – النظام الدستورى والمؤسسات السياسية فى الكويت ١٩٨٩م – ص٧٤١، د. جابر جاد نصار - الأداء التشريعي- المرجع السابق– ص٥.

الدستور المتعلقة بالاقتراح، والمبادئ الأساسية التى يقوم عليها والأهداف التى يحققها، ولا يجوز أن يقدم اقتراح بمشروع قانون من أكثر من عشرة أعضاء»[1].

والمادة السابقة تريد من الأعضاء أن يكونوا فقهاء في القانون، فالفقرة الأولى منها لا تأخذ في الحسبان أن من شروط العضوية القراءة والكتابة، ٥٠% عمالاً وفلاحين، بل وهناك فئة من الفئات بالمجلس، لا تجد منهم من يدرس القانون جيداً، ويكتفي- بالكاد- بدراسة اللائحة، وحتى لا يكون ذلك معوقاً تشريعياً للأعضاء يجب أن تشترك اللجان فى مساعدة الأعضاء، والممارسة البرلمانية تؤكد ذلك.

ونتطرق لحق اللجان البرلمانية فى اقتراح القوانين، فاقتراح القوانين يقوم على أساس إثارة نص جديد أو تقديم تعديل على نص قائم وجعله قانوناً صادراً من البرلمان. وأول لائحة أعطت للجان حق اقتراح القوانين لائحة ١٩٦٩م، وذلك بأن يقدم الاقتراح كتابة إلى رئيس المجلس وله إخطار المجلس به وإحالته إلى لجنة الشئون التشريعية. وإعطاء اللجان البرلمانية حق اقتراح القوانين، ومساعدة الأعضاء فى اقتراحاتهم التشريعية لا غبار عليه بالنسبة للجان النوعية، ولكن أن تعطى اللجان الخاصة ميزة إحالة اقتراحاتها إلى اللجنة المختصة مباشرة، أو أن يكون رئيس اللجنة وزيراً مثلاً أو عضواً بارزاً فى السلطة التنفيذية، يجعلنا لا نسلم بهذا الحق على إطلاقه.

وتختلف مشروعات القوانين عن مقترحات الأعضاء، فمشروع القانون هو عبارة عن اقتراح يقدم من الحكومة لمجلس الشعب تبدى فيه رغبتها فى مناقشة المجلس لهذا الاقتراح المقدم فى صورة نصوص قانونية، تمت دراستها

(١) نص المادة (١٦١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

بمعرفة أجهزة الحكومة المتخصصة، وتقدمت بها للمجلس كى يناقشها ويتخذ فيها قراراً طبقاً للإجراءات البرلمانية، حتى تتخذ شكلها الدستورى فى حالة إقرارها من المجلس وتصديق رئيس الجمهورية عليها،أما الأخرى فتقدم من الأعضاء،وعلى هذا الأساس فإن مشروعات القوانين تختلف عن الاقتراحات بمشروعات بقوانين حيث تقدم الأولى من الحكومة فيما تقدم الثانية من الأعضاء بالمجلس (١).

وتأخذ مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة عن الاقتراحات المقدمة من الأعضاء مميزات من أهمها: إحالة مشروعات القوانين المقترحة منها إلى اللجنة المختصة مباشرة، والحجة في ذلك أن هذه المشروعات قد درست وبحثت بواسطة أجهزتها المتخصصة، بما يمكنها من تقديمها فى صورة مناسبة، كما أنه سبق عرضها على مجلس الدولة للاطمئنان على التجانس والانسجام الفنى للتشريع، فهذه المشروعات تكتسب هذه الميزة فجعل الدستور إحالتها إلى اللجنة المختصة مباشرة لفحصها أمراً وجوبياً، بينما أوجبت بالنسبة لتلك التي يقدمها الأعضاء،أن يتم إحالتها إلى لجنة خاصة قبل أن تحال على اللجنة المنوط بها فحصها، والتي يدخل الاقتراح بمشروع قانون فى مجال اختصاصها. وذهب البعض (٢) إلى أن الميزة التى أعطيت لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة بصدد الإحالة إلى اللجنة المختصة مباشرة ليس فيها إنقاص من حق الأعضاء فى اقتراح القوانين ، كما أنها لا يفترض على هذه الاقتراحات الأخيرة قصوراً ، ولكنها ضمانة من ضمانات العمل التشريعى ، وكفالة فحص ملاءمتها واتساعها أمام لجنة الاقتراحات والشكاوى، التى يعهد إليها مهمة الفحص قبل الإحالة على اللجنة المختصة.

(١) د. عمرو أحمد حسبو – اللجان البرلمانية... – المرجع السابق – ص١٠٣.

(٢) سامى عبدالصادق - أصول الممارسة البرلمانية - المرجع السابق - ص ٣٤٤.

ونعارض هذا الرأي بالقول: إن الأصل في العمل التشريعي للأعضاء، ولجنة الاقتراحات والشكاوى يعرض عليها أو لا يعرض عليها ليس ذلك سبب الاعتراض، ولكن كما أن المساواة فى التشريعات بنص الدستور بين الأعضاء والحكومة فيجب أن يتم التساوى في عرض الأمر على لجنة الاقتراحات والشكاوى، أو عدم العرض كلية، وإن كنا نرى أن الأفضل أن تعرض مشروعات القوانين والاقتراحات بقوانين على لجنة الاقتراحات والشكاوى فهى بوابة القوانين فى المجالس النيابية. وندلل على أن عدا هذا الإجراء فإنه يتبع فى الاقتراحات بمشروعات القوانين المقدمة من الأعضاء ومشروعات القوانين التى تقدم من الحكومة نفس الإجراءات التى تتبع فى كلٍ منهما.

ولنا فى الفقرة الثانية من المادة السابقة وقفة فاشتراط اللائحة ألا يجوز أن يقدم اقتراح بمشروع قانون من أكثر من عشرة أعضاء من الغرابة بمكان فذهب البعض [1] بأن هذا النص غير دستورى ويتعارض مع نص المادة (١٠٩) من الدستور التى نصت على أن لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين، فالنص الدستوري يؤكد حق العضو في الاقتراح بمشروع القانون منفرداً ولم يقيده بهذا الشرط. والممارسة البرلمانية تقرر جواز توقيع أكثر من عشرة أعضاء على أى اقتراح بمشروع قانون [2].

وقد فسرت الحكمة من تقديم الاقتراح بقانون يرجعها البعض [3] إلى

---

(١) د.جلال بندارى – حق عضو مجلس الشعب... – المرجع السابق – ص١٢.

(٢) مجلس النواب – مضبطة الجلسة السابعة عشر فى ٢٤ من فبراير ١٩٤١م - ص٤٥٣ . – مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٣١٦.

(٣) د. عمرو حسبو – اللجان البرلمانية........... – المرجع السابق - ص ١٠٥- سامي عبد الصادق - أصول الممارسة البرلمانية....- المرجع السابق - ص ٣٤٥.

إعطاء المجلس الفرصة الكاملة للمناقشة فيما يعرض عليه من اقتراحات بمشروعات قوانين، فقد يجد العضو من مقدمي الاقتراح أن هناك وجهة نظر لها وجاهتها، بحيث يجد نفسه أمام موقف يوجب عليه تغيير رأيه، لكن يحول بينه وبين ذلك أنه كان أحد المؤيدين للاقتراح مما يضعه فى موقف لا يمكنه من التعبير عن وجهة النظر التى اقتنع بها، ومن ثم فالغرض من هذا القيد هو إتاحة الفرصة لأكبر عدد ممكن من الأعضاء لمناقشة الاقتراح وعدم التمسك به مسبقاً قبل إجراء المناقشة العامة.

وإن كنا نذهب مع الرأى الأول [1] والذى يعتبر ذلك تعديلاً بالإضافة دون اتباع الإجراءات المقررة، فضلاً عن أن اللائحة التى تنظم العمل داخل المجلس هى أقل فى المرتبة من الدستور بل ومن القوانين أيضاً، فلا يجوز أن يرد فيها شئ يتعارض مع الدستور، وحتى إذا قيل أن تقديم الاقتراح من أكثر من عشرة أعضاء قد يكون ذريعة لإعطاء الاقتراح أهمية، الأمر الذي قد يترتب عليه إحالته إلى اللجنة المختصة مباشرة، كما هو الشأن فى مشروعات القوانين الواردة من الحكومة، دون إحالتها إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى والتى تقوم بفحصه وإعداد تقرير عنه للمجلس، وهذا يجافى الحقيقة لأن اللائحة التى تنظم العمل داخل المجلس قد اشترطت أن يحال الاقتراح بمشروع القانون إلى اللجنة المختصة، ونذهب إلى ضرورة تعديل اللائحة الداخلية لمجلس الشعب بحذف هذه الفقرة، لأن في هذا إهداراً لحق الأعضاء فى أهم وظائفهم وهو حق دستوري، زد على ذلك أن فى هذا دعماً للممارسة البرلمانية فليس من المعقول ألا ينظر في اقتراح مشروع قانون لمجرد تقديمه من أكثر

---

(١) د. جلال بندارى- حق عضو مجلس الشعب .....- المرجع السابق – ص٣٣٠.

من عشرة أعضاء، وهذا لا يستدعى الجدل فهذا حق أصيل [1] للأعضاء، سواء أقل أو أكثر من ذلك، ولو كان المشرع الدستورى يرغب فى تقييد حق الأعضاء فى تقديم الاقتراحات بمشروعات القوانين لنص على ذلك صراحة، كما نص في المادة (١٢٩) والخاصة بطلبات المناقشة العامة حيث حدد العدد المطلوب لإجراء المناقشة العامة، وترك الأمر في اقتراح القوانين بدون قيد، ناهيك عن أن عدد أعضاء اللجان البرلمانية التي لها حق اقتراح القوانين لا يقل عددها عن أحد عشر عضواً بأي حال من الأحوال. وأخيراً يقدم الاقتراح إلى رئيس المجلس، ومن ثم فلا يجوز تقديمه إلى وكيل المجلس أو أحد رؤساء المجموعات البرلمانية أو إلى إحدى اللجان البرلمانية، ويجب أن يكون مكتوباً حتى يكون واضحاً من ناحية، وتكون أحكامه ظاهرة فيه من ناحية أخرى.

ثانياً: «لرئيس المجلس أن يخطر مقدم الاقتراح كتابة، بمخالفته للدستور أو عدم استيفائه الشكل المطلوب أو وجود الأحكام التى تتضمنها مواده، في القوانين النافذة، وأن يطلب منه تصحيحه أو سحبه، فإذا أصر العضو على رأيه وجب عليه تقديم مذكرة مكتوبة لرئيس المجلس بوجهة نظره فى ضوء ما تم خلال أسبوع من إخطاره، ويعرض الرئيس الأمر على مكتب المجلس. ويخطر الرئيس العضو كتابة بما يقرره المكتب فى هذا الشأن فإذا أصر العضو خلال أسبوع على وجهة نظره عرض الرئيس الأمر على المجلس»[2]. والاقتراحات بمشروع القانون تعرض على المجلس أولاً، وهو بدوره يحيلها إلى

---

(١) د. فتحى فكرى - القانون الدستورى.......- المرجع السابق- ص ٥٣٤.

(٢) نص المادة (١٦٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

لجنة الاقتراحات والشكاوى [1]، وتمر بعد ذلك الاقتراحات بقوانين عند نظرها بذات المراحل التى تمر بها القوانين المقدمة من الحكومة، من حيث الموافقة عليها من حيث المبدأ ثم مادة مادة [2]. والاقتراح بتعديل قانون قائم لا يكون إلا باتباع إجراءات تقديم اقتراح بقانون، كما حددتها اللائحة الداخلية [3]، وفى التقاليد البرلمانية فى حالة مخالفة الاقتراح بقانون للدستور ينبه رئيس المجلس مقدمه إلى ذلك، ولا يجوز عرضه على المجلس لأخذ الرأى عليه [4]، وفى حالة ما إذا رأى رئيس المجلس أن الاقتراح مستوفياً لشروطه يأمر بإحالته.

ثالثاً: «يحيل رئيس المجلس الاقتراحات بمشروعات قوانين إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى، لفحصها وإعداد تقرير عنها للمجلس، يتضمن الرأي في جواز نظر الاقتراح أو رفضه أو إرجائه ولها أن تشير على المجلس برفض الاقتراح لأسباب تتعلق بالموضوع بصفة عامة. فإذا ما وافق المجلس على نظر الاقتراح أحاله إلى اللجنة المختصة. ويجب على اللجنة المختصة عرض الاقتراح على مكتب لجنة الشئون الدستورية والتشريعية، لإبداء رأيها فى صياغة وتنسيق مواده، وذلك قبل تقديم تقرير اللجنة الأصلية للمجلس» [5].

(١) مجلس الأمة – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة ٣ من أكتوبر ١٩٦٠م - ص٨٦، مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الثالث مضبطة الجلسة الخمسين – فى ١٧ من أبريل ١٩٤٠م- ص١٦٩٩ - مدونة التقاليد .. - المرجع السابق – ص٣٠١، ٣٠٦.

(٢) مجلس الأمة – مضبطة الجلسة السادسة والأربعين – ٣٠من يونيو ١٩٧٠م- ص٥٧٦٤، ص٥٨٤٠. مجلس الأمة – مضبطة الجلسة الخامسة والأربعين – ٢ من يونيو ١٩٧٠م- ص٣٠٧- ص٣٢٩- مدونة التقاليد.. – المرجع السابق – ص٣٠٢.

(٣) مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الثانى – مضبطة الجلسة الثمانين – فى ٢١ من يونيو ١٩٢٧م – ص ١٤٨٩- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٣١٧.

(٤) مجلس الشعب – دور الانعقاد العادى الثانى – مضبطة الجلسة الخامسة فى ٢٦من أكتوبر ١٩٧٢م – ص٢٣٦: ٢٣٧- مدونة التقاليد.. – المرجع السابق - ص ٣٢١.

(٥) نص المادة (١٦٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

ولجنة الاقتراحات والشكاوى والتى حددتها اللائحة الداخلية، هي اللجنة الخاصة التى يقصدها الدستور فى المادة (١١٠)، ثم إلى اللجنة المختصة بنظر الموضوع.

رابعاً: «إذا قدم اقتراح بمشروع قانون مرتبط بمشروع قانون أو باقتراح بمشروع قانون آخر، محال إلى إحدى اللجان، أحاله رئيس المجلس إلى هذه اللجنة مباشرة، وذلك ما لم تكن قد بدأت اللجنة فى دراسة مواد المشروع أو الاقتراح» (١). والملاحظ أنه تعفى الاقتراحات بمشروعات القوانين التي لها صفة الارتباط من قيد الإحالة إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى، ولا تسرى الإحالة كذلك على الاقتراحات بمشروعات القوانين التي يرى المجلس نظرها على وجه الاستعجال، وفقاً لما تقضى به المادة (٣٢٠) من اللائحة الداخلية، فقد يحدث - أحياناً – أن يقدم اقتراح بمشروع قانون ويكون بينه وبين اقتراح بمشروع قانون آخر محال إلى إحدى لجان المجلس ارتباط، أو أن يكون هذا الارتباط بينه وبين مشروع مقدم من الحكومة، ومحال إلى اللجنة، وفي مثل هذه الحالات، فإن على رئيس المجلس أن يحيل هذا الاقتراح إلى اللجنة التى تتولى الفحص مباشرة، إذا كانت لم تبدأ فى دراسة مواد الاقتراح أو المشروع المحال إليها، وهى تعفى الاقتراحات بمشروعات قوانين التي لها – صفة الارتباط – من قيد الإحالة إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى ، وإن كان هذا النص لم يشترط قيام رئيس المجلس بإخطار المجلس عن هذه الإحالة فى أقرب جلسة ، وهو أمر أوجبته اللوائح السابقة، ونذهب مع البعض (٢) في أنه لا ندرى سبباً فى إغفال ذلك، ولا سيما في الحالات التي يحيل فيها رئيس المجلس مشروعات القوانين على اللجان

(١) نص المادة (١٦٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) سامي عبد الصادق - أصول الممارسة البرلمانية...- المرجع السابق - ص ٣٤٦.

المختصة ، فإنه يقوم طبقاً للمادة (١٤٠) من اللائحة الداخلية بإخطار المجلس بهذه الإحالة فى أول جلسة. وبإحالة الاقتراح بقانون إلى اللجنة المعروض عليها مشروع قانون آخر، لارتباط سريان هذا الحكم على المشروعات المعروضة على اللجنة لنظرها موضوعياً أو لصياغتها [1] وإطلاق وصف معروض على إحدى اللجان دون تحديد لسبب العرض من شأن ذلك أن يشمل حكم النص المشروعات المعروضة على اللجان سواء لنظرها موضوعياً أو لنظرها فى صياغتها، دون تفرقة أو تمييز وأنه لا دليل فى النص على تخصيص العرض على اللجنة بحالة دون أخرى.

حاصل القول:- إن إحالة الاقتراحات بمشروعات القوانين إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى، لا يسرى على مقترحات الحكومة، ولا الاقتراحات بمشروعات القوانين التي يوجد ارتباط بينها، وبين مشروعات القوانين أو اقتراحات بمشروعات القوانين محالة إلى إحدى لجان المجلس، ولا تسرى أيضاً على الاقتراحات بمشروعات القوانين التي يرى المجلس نظرها على وجه الاستعجال.

خامساً: « تبحث اللجان مشروعات القوانين والاقتراحات بمشروعات القوانين المتعلقة بموضوع واحد معاً وتعد تقريراً واحداً عنها، فإذا وجدت بينها تعارضاً في المبادئ الأساسية عرضت اللجنة رأيها فى هذا الشأن بتقرير خاص على المجلس فإذا وافق على أحد هذه المشروعات أو الاقتراحات من حيث المبدأ،عد ذلك رفضاً للمشروع والاقتراحات الأخرى المتعارضة معه،

---

(١) مجلس الشعب – مضبطة الجلسة الخامسة والستين فى ١٠ من يوليو ١٩٧٦م – ملحق ٥ – ص٧٦٨٢، مجلس الشعب – دور الانعقاد العادى الخامس – مضبطة الجلسة السادسة والخمسين- في ٢٩ من مايو ١٩٧٦م- ص ٦٣١١- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق - ص ٣٠٨.

وتستأنف اللجنة بحث مواد المشروع أو الاقتراح الذى وافق عليه المجلس من حيث المبدأ» [١].

بادئ ذي بدء لا توجد داخل اللجان البرلمانية مفارقة عند بحثها بمشروع قانون، أو الاقتراح بمشروع قانون من حيث الدراسة والبحث والفحص الفني من جانبها، وفى حالة الارتباط بين مشروعات القوانين أو المقترحات بمشروعات قوانين يجب أن تبحث اللجنة المختصة هذا، وتقدم تقريراً خاصاً بذلك، وتظهر فيه وحدة الموضوع ومدى الارتباط [٢]، وتقوم بإحالة الاقتراحات بالقوانين المتشابهة إلى لجنة واحدة، منعاً لتعدد التقارير فى الموضوع الواحد [٣]، بل وإحالة الاقتراحات بقوانين إلى اللجنة المختصة لارتباطها بموضوعات مماثلة معروضة على هذه اللجان [٤].

سادساً: «يعتبر مشروع القانون أساساً لدراسة اللجنة إذا تعددت مشروعات بقوانين والاقتراحات بمشروعات القوانين المحالة إليها إذا كانت متفقة من حيث المبدأ، وإلا اعتبر أساساً لدراسة اللجنة لاقتراح بمشروع القانون المقدم أولاً. وتعتبر الاقتراحات الأخرى كاقتراحات بالتعديل وتقدم اللجنة تقريراً واحداً عنها» [٥].مع مراعاة نص المادة (١٦٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب والتي تقرر «إذا وافقت إحدى اللجان على اقتراح

---

(١) نص المادة (١٦٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) د. عمرو حسبو – اللجان البرلمانية...... – المرجع السابق – ص١١٥.

(٣) مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الرابع – مضبطة الجلسة الثانية عشرة - في يناير ١٩٤٨م- ص٥٥١، ٥٥٢- مدونة التقاليد ... – المرجع السابق - ص ٣٠٦.

(٤) مجلس الشعب – دور الانعقاد العادى الرابع – مضبطة الجلسة السابعة والعشرين – فى ٢٢ من يناير ١٩٧٥م– ص٣٦٧٠، ٣٦٧١- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق - ص ٣٠٧.

(٥) نص المادة (١٦٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

بمشروع قانون من شأنه زيادة فى المصروفات أو نقص فى الإيرادات عما ورد بالموازنة العامة للدولة أحالته إلى اللجنة المختصة بالخطة والموازنة أو مكتبها لإبداء رأيها فيه (١). ويجب في هذه الأحوال أن يتضمن تقرير اللجنة الأصلية رأى لجنة الخطة والموازنة أو مكتبها». وقد يحدث- أحياناً- أن يتقدم عضو أو أكثر من أعضاء المجلس باقتراح بمشروع قانون، ويكون من شأن هذا الاقتراح الزيادة فى المصروفات أو النقص فى الإيرادات، عما يرد بالموازنة العامة للدولة، ويحدث أن توافق اللجنة المختصة على هذا الاقتراح ربما لاقتناعها بما جاء به، فإذا حدث ذلك يجب عليها إحالته إلى اللجنة المختصة بالميزانية لدراسته (٢)،وبالفعل تم استبعاد اقتراحات بقوانين يتطلب تنفيذها اعتمادات مالية، لم يبين مقدموها تكلفة تنفيذها، وموارد المال اللازم لها (٣). إلا أن موافقة الحكومة على اقتراح بشأن مشروع قانون يترتب عليه الزيادة فى المصروفات، قد لا يحال إلى لجنة الخطة والموازنة طبقاً للائحة المجلس (٤).

---

(١) مجلس الأمة – دور الانعقاد العادى الرابع – مضبطة الجلسة العشرين – فى ٢٩ من أبريل ١٩٦٧م – ص١٧٠٤- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق- ص٣١٣.

(٢) مجلس النواب - دور الانعقاد العادى الثانى – مضبطة الجلسة الثانية – فى ١، ٢ من ديسمبر ١٩٤٢م- ص٤٥ – مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٣٢١.

(٣) مجلس الشعب – مضبطة الجلسة السبعين فى ٢٨ من مايو ١٩٧٨م- ص٣ – مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٢٥٧.

(٤) ونص المادة (١٦٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب يقرر "مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص تسرى بشأن الاقتراحات بمشروعات القوانين الإجراءات الخاصة بمناقشة مشروعات القوانين المنصوص عليها في هذه اللائحة".

المطلب الثاني
عوارض مقترحات الأعضاء التشريعية

أولاً: تنص المادة (١٦٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه «لكل عضو أن يتنازل عن أى اقتراح بمشروع قانون مقدم منه، بطلب كتابي لرئيس المجلس فى أى وقت قبل بدء المناقشة فى المواد بالمجلس. ويترتب على تنازل العضو عن اقتراحه اعتباره كأن لم يكن، وذلك كله ما لم يطلب أحد الأعضاء الاستمرار فى نظر الاقتراح بطلب كتابى يقدمه لرئيس المجلس». والمفهوم من هذه المادة أنه لا يجوز التنازل عن الاقتراح بمشروع قانون إذا بدأ المجلس في مناقشة مواده، وذهب رأى (١) إلى أن الحكمة من ذلك، هي أن الاقتراح قد أصبح حقاً للمجلس متى بدأ فى مناقشة مواده. وذهب جانب آخر من الفقه (٢)- نؤيده- إلى أن المشرع حسناً فعل عند استخدام النص فى لائحة ١٩٧٩م على هذا النحو – استرداد الاقتراح كتابة – لأن اللوائح السابقة للبرلمان المصري، خاصة بعد الثورة لم تكن تنص على استرداد الاقتراح كتابة.

ثانياً: وتنص المادة (١٧٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه «تسقط الاقتراحات بمشروعات القوانين المقدمة ممن زالت عضويته من الأعضاء، وذلك فيما عدا الاقتراحات بمشروعات القوانين التي بدأت المناقشة في نصوصها بعد الموافقة عليها من حيث المبدأ، إذا طلب الاستمرار فى نظرها كتابة من رئيس المجلس أحد الأعضاء، وأيده في طلبه عشرة أعضاء على الأقل». وبالنظر في التقاليد البرلمانية، نجد أنه لا يجوز نظر الاقتراح

---

(١) سامي عبد الصادق – أصول الممارسة البرلمانية.. – المرجع السابق – ص٣٤٩.
(٢) د. جلال بندارى – حق عضو مجلس الشعب... – المرجع السابق – ص٣١٦.

بقانون فى حالة فقدان مقدمه الصفة النيابية [١]، ومبررات اللجنة فى ذلك مؤسسة على أن مقدم الاقتراح قد فقد الصفة النيابية، وأن أحد الأعضاء لم يطلب النظر فى الاقتراح المذكور. وعكس ذلك جواز نظر الاقتراح بقانون رغم زوال صفة العضوية عن مقدمه، وأسس المجلس ذلك على أساس أن الفقه البرلمانى استقر على أن الاقتراح لا يسقط بزوال عضوية مقدمه [٢]، ونرجح هذا الاتجاه ونعول على عمل اللجان البرلمانية فى ممارسة اختصاصها، من فحص هذه الاقتراحات واتخاذ قرار فيها سواء فقدت العضوية أم لا. فيجوز نظر الاقتراح بقانون فى حالة وجود مقدمه فى لجنة من لجان المجلس مثلاً، وإذا كان مقدم الاقتراح فى عمل لجنة غير موجود بالمجلس ولكن خارجه، لأنه فى خدمة المجلس بإحدى لجانه، فإذا تم مناقشة اقتراحه فيؤخذ على محمل الجد، ويناقش في المجلس [٣]، بل وجواز تأجيل نظر الاقتراح بقانون لغياب مقدمه [٤].

ونرى أنه لا مجال لإعمال شرط أن يؤيد العضو فى طلبه عشرة أعضاء على الأقل ففى هذا تقييد لحق الاقتراح بمشروع القانون، وفى استمراره وهو تقييد لا مبرر له، لأن جمع عشرة أعضاء أمر فى غاية

---

(١) مجلس النواب - دور الانعقاد العادى الثانى – مضبطة الجلسة الثالثة عشرة- في ٤ من فبراير ١٩٣٢م- ص١٦٦، ١٦٨- مدونة التقاليد.. – المرجع السابق – ص٣١٨.

(٢) مجلس الشيوخ – مضبطة الجلسة التاسعة والعشرين فى ٢٦ من أبريل ١٩٤٩م – ص١٩٧٣، ١٩٧٤ – مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٣١٩.

(٣) مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الثانى – مضبطة الجلسة السابعة والأربعين فى ١٨ من أبريل ١٩٢٧م – ص٧٨ – مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٣١٨.

(٤) مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الثانى – مضبطة جلسة ٨ من فبراير ١٩٢٧م – ص٤١٩ – مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٣٠٤.

الصعوبة خصوصاً في ظل انعدام المعارضة، وقلة المستقلين – ويتنافى ذلك مع اعتبار أن حق الاقتراح حق فردي فالأصل أن للنائب الحق فى تقديم الاقتراح، ويجب أن تفسر عند تطبيقها تفسيراً ضيقاً.

ومدحاً في عجز المادة سالفة الذكر ذهب البعض (١) إلى أن الضوابط التى وضعها المشرع كانت حاسمة حتى لا يتعسف مقدمه باسترداده فى أى وقت، مما يضيع وقت المجلس فيما لا طائل منه، ولأن مشروع القانون يصبح ملكاً للمجلس وليس ملكاً لمقدمه.

ثالثاً: نص المادة (١٧١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب يقرر أن «الاقتراحات بمشروعات القوانين التى يرفضها المجلس أو التى يستردها مقدموها أو التى تسقط طبقاً لأحكام المادة السابقة، لا يجوز إعادة تقديمها فى دور الانعقاد ذاته» (٢). والمادة (١٧٢) من نفس اللائحة تقرر أنه «تسقط جميع الاقتراحات بمشروعات القوانين بنهاية الفصل التشريعى. ولا تستأنف اللجان نظر الاقتراحات بمشروعات القوانين المحالة إليها فى دور انعقاد سابق، إلا إذا طلب مقدموها من رئيس المجلس التمسك بها كتابة خلال ثلاثين يوماً من بدء دور الانعقاد التالى ويخطر الرئيس اللجان بهذا الطلب».

وهذا الحكم المقرر في اللائحة بشأن رفض الاقتراحات بمشروعات القوانين، له أساس في نص المادة (١١١) من الدستور والتي تقرر أن «لكل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية فى نفس دور الانعقاد». والمجلس هو صاحب الاختصاص الأصيل فى حق قبول

---

(١) د. مدحت أحمد يوسف – وسائل الرقابة المتبادلة....– المرجع السابق – ص٢٣٠.

- راجع: لوائح «١٩٥٧، ١٩٦٠، ١٩٦٤، ١٩٦٦، ١٩٦٩، ١٩٧١، ١٩٧٦م) في المواد (١٣٠، ١٣٤، ١٩٥، ١٩٠، ١٩٤، ٢١٠) منها على التوالى.

(٢) سامى عبد الصادق – أصول الممارسة البرلمانية... – المرجع السابق – ص٣٥٠.

مشروع القانون أو تعديله أو رفضه، فإذا نظر المجلس الاقتراح بمشروع القانون، وأبدى الرأي بعدم قبول الاقتراح فلا يجوز تقديمه ثانية في نفس دور الانعقاد ويستطيع مقدمه تجديده واقتراحه في الدورة التي تليها. ومما لا شك فيه أن إضافة حالة الاسترداد تضيق من جانب اللائحة على اقتراحات الأعضاء، ولا نرجع ذلك إلا لظروف وضع هذه اللائحة الداخلية - كما ذكرنا- والتي تغلب عليها محاباة مشروعات الحكومة.

ولذلك نرى أن يقدم العضو اقتراحه مباشرة إلى اللجنة البرلمانية، وللعضو أن يسترد اقتراحه في أي وقت قبل بدء المناقشة في المواد بالمجلس، والحكمة من ذلك هي أن التمسك بالاقتراح بمشروع قانون هو تعبير عن إرادة العضو ورغبته في الاستمرار في نظره ،ولا يتأتى ذلك إلا إذا قدم طلباً بتجديده. ووجوب إخطار جميع اللجان التى أحيل إليها الاقتراح بقانون، بتنازل العضو مقدم الاقتراح حتى لا تنظر فيه [1]، وتنازل أحد الأعضاء عن اقتراحه وموافقة اللجنة على هذا التنازل يقرر المجلس حفظ الاقتراح، وإبلاغ اللجان الأخرى التى يكون هذا الاقتراح قد أحيل إليها حتى لا تنظر فيه.والمقارنة بين مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، والاقتراحات المقدمة من الأعضاء مقارنة غير عادلة، وفيها إصرار من جانب اللائحة الداخلية على إجهاض هذه المحاولات من الأعضاء، بوضع المعوقات أمام مقترحاتهم، زد على ذلك أن دور رئيس المجلس – كما ذكرنا – قد يزيد من ذلك لأنه حلقة الوصل بين المقترحات والأعضاء واللجان البرلمانية، وقد يستخدم سلطاته بألا تعرف اللجان البرلمانية عن المقترحات شيئاً.

---

(١) مجلس الشيوخ – دور الانعقاد السادس عشر – مضبطة الجلسة السادسة - في ٣٠ من ديسمبر ١٩٤٠م- ص٥٩. مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٣١٧.

ونتساءل عن مدى حق اللجنة المختصة فى إحالة الاقتراح بقانون إلى الحكومة؟ فرئيس اللجنة بدلاً من أن يجتمع ويجمع أعضاءها لبحث هذا المشروع المعروض، يرسله للوزارة لفحصه وبحثه، وعندما اعترض أحد الأعضاء أوضح رئيس المجلس بأن المشروع الذى قدمه سيكون موضوع نظر اللجنة والمجلس معاً (١).

أخيراً نتساءل هل تطبق نصوص الدستور أم نصوص اللائحة الداخلية عند التعارض ؟ للإجابة على ذلك نجد أن نصوص الدستور لها علو فى شأنها عن القوانين واللائحة الداخلية للمجالس النيابية، وجاء ذلك بمناسبة مناقشته تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية، عن قرار رئيس الجمهورية بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦م بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية، وانتصاراً لأحكام الدستور على أحكام اللائحة الداخلية (٢).

---

(١) مجلس النواب – مضبطة الجلسة الثامنة – ص٣٨٩ ، ٣٩٠ – مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٣٠٥.

(٢) أثار العضو/ أحمد طه مسألة عدم قبول اقتراحه بتعديل المادة (٢٤) فقرة (٦) من القرار بقانون متمسكاً بحكم المادة (١٧٦) من اللائحة الداخلية للمجلس، قال رئيس المجلس: بالنسبة للاقتراح بقانون المادة (٢٤) فقرة (٦) من القرارات بقانون فإننى لا أقبله شكلاً وذلك لسببين:

السبب الأول: إن ما نصت عليه المادة (١٧٦) من اللائحة أن الاقتراحات التى يقدمها الأعضاء بتعديل بعض أحكام القرار بقانون متبع فى شأنها الإجراءات المنصوص عليها فى هذه اللائحة، وإذا نظرنا إلى اللائحة نجد أنها تشترط فى المادة (١٦١) فى الاقتراح بقانون أن يقدم معه مذكرة إيضاحية، وهذا الاقتراح بقانون غير مرفق به مذكرة إيضاحية.

السبب الثاني: إن ما يطلبه سيادته من نظر هذا الاقتراح بقانون الآن لا يتفق مع الدستور الذى يقضى بأن الاقتراحات بقوانين طبقاً للمادة (١١٠) المقدمة من الأعضاء ترسل إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى أولا، ثم بعد ذلك على المجلس، والمجلس هو الذى يرى إحالتها إلى اللجنة المختصة، ويكون مجال ذلك بعد إقرار القرار بقانون =

تزايد نشاط الأعضاء فى اقتراح القوانين :-

دور الانعقاد العادي الثاني في الفصل التشريعي السادس قد شهد تزايداً ملحوظاً فى استخدام أعضاء المجلس لحقهم فى المبادرة التشريعية حيث نظر المجلس عشرين اقتراحاً بمشروع قانون، أقرها جميعا ويأتي دور هذا العدد من المبادرات التشريعية لأعضاء المجلس لكي يسجل تصاعداً كبيراً للغاية ليس فقط عن أدوار الانعقاد السابقة، بل عن الفصلين التشريعيين السابقين.وبالاطلاع على ممارسة مجلس الشعب لاختصاصاته التشريعية والرقابية فى الفترة الأخيرة[1] نجد أنه كان للجان البرلمانية دور بارز فيه.

المبحث الثاني

دور اللجان البرلمانية في مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة

مشروع القانون هو عبارة عن اقتراح مقدم من الحكومة إلى مجلس

= لأنه هنا يكون الاقتراح تعديلاً للقرار بقانون بعد إقراره، وإذا ورد نص فى اللائحة يخالف ذلك فإننا نطبق الدستور لأنه أعلى من نصوص اللائحة». انظر: مجلة مجلس الشعب – العدد الرابع عشر – السنة الخامسة ١٩٩٦م مقال تحت عنوان - سوابق وتقاليد برلمانية- مجلس الشعب – مضبطة الجلسة الرابعة بتاريخ ١٩٩٤/١١/١٩م- ص٣٦ – ص٩٤.

(١) فقد بلغ عدد جلساته خلال دور الانعقاد العادى الخامس خلال ٢٠٠٥م عدد ١٢٩ جلسة (٤٩٥ساعة عمل) وبلغت مشروعات ومقترحات القوانين (مالية وغير مالية) حوالى ٢٧٢ أما الناحية الرقابية فبلغ عدد طلبات الإحاطة١١٨٣، والأسئلة ٢٠٥، والاستجوابات٢١٠.....الخ .انظر : مجلس الشعب – السوابق والتقاليد البرلمانية – التي أرساها المجلس خلال الفصول التشريعية السادس والسابع والثامن (١٩٩٠م-٢٠٠٥م) غير منشور ٢٠٠٥م،.إلا أننا نطمح في المزيد من المبادرات التشريعية للأعضاء، وخصوصا القوانين التي تؤدى إلى رفع مستوى المعيشة، وحل المشكلات وعلى رأسها البطالة...!!.

الشعب، تبدى فيه رغبتها فى مناقشة المجلس له، ويقدم فى صورة نصوص قانونية تمت دراستها بمعرفة أجهزتها المتخصصة المختلفة، وأعطت النصوص الدستور- في المادة (١٠٩) من الدستور الحالى - الحق للسلطة التنفيذية ممثلة فى رئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين، ونظمت المادة (١١٠) من الدستور طريقة إحالة هذه الاقتراحات إلى مجلس الشعب وفى تنظيمها – كما سنرى – جعلت اختلافاً في دور اللجان البرلمانية بين مشروعات الحكومة ومقترحات الأعضاء، فالأولى لها أن تحال إلى اللجنة المختصة مباشرة، أما الثانية فلها إجراءات أخرى [1]. وبتتبع أحكام اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، نجد أن للجان البرلمانية جهوداً غير بارزة فى العملية التشريعية، ولكن النصوص تتربص بدورها وجعلها بلا فاعلية، ومنها غير ذلك، وعلى وجه الخصوص في مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة.

أولاً: «يعرض الرئيس على المجلس مشروعات القوانين فى أول جلسة تالية لورودها من الحكومة، ليقرر المجلس إحالتها إلى اللجان المختصة، وللرئيس أن يحيلها إلى اللجان المختصة مباشرة، ويخطر المجلس بذلك فى أول جلسة، ويجوز للمجلس بناء على طلب رئيسه أو بناء على طلب الحكومة أن يقرر تلاوة المشروع على المجلس عند إحالته إلى اللجنة، كما يجوز لرئيس المجلس أن يقرر طبع المشروع ومذكرته الإيضاحية وتوزيعه على كافة أعضاء المجلس». ونص المادة السابقة يتضح من خلاله أن قنوات إرسال مشروعات القوانين إلى اللجان البرلمانية، تتم عن طريق المجلس أو رئيس المجلس بقصد تقديم مشروع القانون المقدم من الحكومة وتتم الإحالة من أحدهما، فسواء تم ذلك بقرار من المجلس بعد عرضها عليه، أو بإحالتها من

---

(١) د. سامى عبدالصادق- أصول الممارسة البرلمانية – المرجع السابق - ص ٣٣٢.

رئيس المجلس وإخطار المجلس بهذه الإحالة فى أول جلسة، يبدأ علم اللجان بمشروع القانون ومن ثم تبدأ عملها فى دراسته ومناقشته، وإن كان لها- أحياناً – أن تقوم بالدراسة والمناقشة قبل أن يصل القانون لمجلس الشعب [1] وإن كان هذا - من وجهة نظري- امتداداً لذراع اللجان البرلمانية خارج المجلس، وينم على قوة المجلس التشريعية، وعلامة بارزة على قوة لجانه وسيطرتها التشريعية.

ومن نافلة القول:إنه يجوز للمجلس تفويض رئيسه فى إحالة مشروعات القوانين إلى اللجنة المختصة، وذلك بدلاً من المجلس ككل [2] ، ويجوز للحكومة أن تتقدم لرئيس المجلس بمشروعات القوانين، ويجوز لها أيضا أن تتقدم بهذه المشروعات للمجلس مباشرة، ويحدث ذلك عملياً عندما يتقدم أحد

---

(١) فحق اللجان فى مناقشة المشروعات بالقوانين المقدمة من الحكومة قد يبدأ قبل أن تصل إليها وإلى المجلس، فيجوز اشتراك المجلس عن طريق لجانه مع الحكومة فى إعداد مشروع القانون، وجدت ذلك عندما طلب مجلس الأمة من الحكومة أن تقدم مشروع قانون الأحوال الشخصية إليه قبل الجلسة المحددة للانعقاد، فأرسل الوزير المختص كتاباً إلى رئيس المجلس يخبره فيه بأن الوزارة فرغت من صياغة النصوص دون المذكرة الإيضاحية التى لم يسمح الوقت بوضعها، واقترح الوزير على المجلس تشكيل لجنة خاصة من بعض أعضائه لتجتمع مع لجنة وزارة العدل لمناقشة المشروع وإبداء الرأى على أن تستوفى الإجراءات المقررة، طبقا للدستور لإحالة المشروع إلى المجلس فور انتهاء اللجنة المشتركة من دراستها، ورغم اعتراض بعض الأعضاء على تشكيل هذه اللجنة وحجتهم فى ذلك أن لجنة الموضوع المتخصصة موجودة فى المجلس ويمكن لوزارة العدل أن تجتمع معها لمناقشة الموضوع، ولكن المجلس وافق على تشكيل اللجنة لبحث المشروع قبل تقديمه إلى المجلس. مجلس الأمة – مضبطة الجلسة ١٧- ١٨ من مارس سنة ١٩٦٧م – ص ١٣٧٨ وما بعدها - مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق - ص ٢٤٩.

(٢) مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الثالث – مضبطة جلسة ٢٨ من نوفمبر سنة ١٩٣٩م - ص ٦٦- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق - ص ٢٥٠

أعضاء المجلس من الوزراء [1] بمشروع قانون تكون الحكومة قد أعدته، ويطلب المجلس إحالته إلى اللجنة المختصة، ولكن عندما يرى المجلس أن مشروع القانون لا يحتمل غير الرفض فقد يقرر – غالباً – عدم إحالته للجنة المختصة، وهذا لا يغير من أمر وجوبية إحالة المشروعات بقوانين إلى اللجان البرلمانية المختصة [2]. وعلى الرغم من أن الفقرة الثانية من هذه المادة أجازت للمجلس – بناء على طلب رئيسه أو بناء على طلب الحكومة – أن يقرر تلاوة المشروع عند إحالته إلى اللجنة المختصة، إلا أنه من الناحية العملية لم تجر التقاليد البرلمانية على مثل هذه التلاوة، وذلك لأن الهدف الأساسي من عرض مشروعات القوانين على المجلس هو صدور القرار منه

---

(١) المجلس لا يتلقى مشروعات القوانين من الوزراء بل يتلقاها من رئيس الجمهورية الأمر الذى يستوي معه تقديم مشروع القانون من هذا الوزير أو ذاك بعد إعداده وتأييده من الحكومة، ثم يعرض بعد الإحالة على اللجان البرلمانية . مجلس الشعب – دور الانعقاد الثالث – مضبطة جلسته ١٧ من أكتوبر سنة ١٩٧٧م – ٣٠ من ديسمبر سنة ١٩٧٣م- ص ١٩١ – ١٩٢. مدونة التقاليد – المرجع السابق- ص ٢٤٧.

(٢) فى الممارسات البرلمانية حدث ذلك عندما نظر مجلس الشيوخ الاقتراح بمشروع قانون مقدم من أحد الأعضاء بإلغاء قانون زراعة القطن، وطالب أحد الأعضاء بإحالته إلى لجنة الزراعة احتراماً لنصوص الدستور واللائحة الداخلية، وعقب أحد الأعضاء بأن إحالة مشروعات القوانين حق لا جدال فيه، لحق الدراسة والبحث فى المسائل الفنية داخل اللجان، وأن هذه المسألة يفهمها كل عضو من الأعضاء ولا حاجة إلى الاستعانة بآراء الفنيين ليدرسوه فى اللجان وعلق أحد الأعضاء بقوله: إنه لا يصح أن يقدم قانوناً بالأمس ونلغيه اليوم إذا رأى المجلس أنه ليس من كرامته ولا من مصلحة البلاد أن ينظر فى مشروع قانون يراد منه إلغاء قانون آخر، ولم يمض على وضعه إلا أيام ولم تجف مواده بعد، وجب عليه أن يرفضه ولا احتياج إلى اللجنة المختصة لبحثه وتقديم تقرير عنه وفى نهاية المناقشة وافق المجلس بالأغلبية على رفض الاقتراح. مجلس الشيوخ دور الانعقاد الخامس – مضبطة الجلسة السابعة والعشرين فى ٢٧ من مارس سنة ١٩٢٨م- ص ٤٠٦ ، ٤٠٨- مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص٢٥٦.

بإحالتها إلى اللجنة المختصة، فليس هناك حاجة إلى مناقشتها أو مناقشة النصوص التى تتضمنها، وهو الأمر الذي يستتبعه عدم وجود حاجة إلى تلاوتها، وإن كان ذلك لا يمنع من تلاوة ملخص لها، أو تلاوتها إذا قرر المجلس ذلك بطلب من رئيسه أو من الحكومة(١). أما من ناحية تقديم المذكرة الإيضاحية مع مشروع القانون قد لا تتقدم الحكومة بمذكرة إيضاحية وإن كان نادراً (٢).

ثانياً: وأعطت اللائحة " لكل عضو عند نظر مشروع القانون أن يقترح التعديل أو الحذف أو الإضافة أو التجزئة فى المواد، أو فيما يعرض من تعديلات، ويجب أن يقدم التعديل مكتوباً لرئيس المجلس قبل الجلسة التى ستنظر فيها المواد التي يشملها التعديل بأربع وعشرين ساعة على الأقل" (٣). وحق التعديل مقرر لكل عضو، وهو نتيجة مباشرة لحق الاقتراح، ويتميز الاقتراح بالتعديل عن الحق فى الاقتراح بقوانين بأنه لا يثير الأول موضوعاً جديداً، بل هو لا يظهر إلا بمناسبة موضوع معروض على المجلس فعلاً، ويستمد حق التعديل قوته من حق أعضاء المجلس فى اقتراح القوانين، وعلى أساس أن من يملك حق الاقتراح فإنه يملك من باب أولى حق التعديل، والتعديل يكون فى حالات منها:-

١- إما أن يكون بالتغيير أى باقتراح نص مخالف للنص الأصلي.

٢- إما أن يكون بالإضافة أي باقتراح نص إضافى تكملة للنص الأصلي.

---

(١) سامي عبد الصادق - أصول الممارسة البرلمانية...- المرجع السابق - ص ٣٣٣، د.عمرو حسبو- اللجان البرلمانية ...- المرجع السابق – ص١١٢

(٢) مجلس النواب – مضبطة الجلسة العاشرة - في ٢٤ ،٢٥ ، ٢٦ من يناير سنة ١٩٤٤م - ص٥٠٣- مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٢٤٩ .

(٣) نص المادة (١٤١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

٣- إما أن يكون بالحذف أى باقتراح حذف النص الأصلي.

٤- إما أن يكون بتقديم مشروع معارض أى اقتراح مشروع بأكمله لإحلاله محل المشروع المطروح للمناقشة.

والإجراءات التي تسرى على التعديلات واحدة لا تتغير مهما كان شكل التعديل، كما يجوز تقديم تعديلات للنصوص الأصلية، يجوز تقديم تعديلات للتعديلات [(١)] ويجب أن يقدم اقتراح بتعديل التعديل لمشروع القانون المنظور كتابياً، وعلى ذلك فإنه إذا رأى أحد الأعضاء أن مشروع القانون المحال إلى إحدى اللجان المختصة، في حاجة إلى إجراء تعديلات عليه، فإنه يجوز له أن يقدم طلباً مكتوباً لرئيس المجلس بما يراه من تعديلات وبشرط أن يقدم الطلب قبل الجلسة التي سينظر فيها المجلس المواد التي شملها التعديل بأربع وعشرين ساعة على الأقل. ولكن هل هذا الميعاد تنظيمى بحت؟ أم ميعاد سقوط؟ بمعنى آخر هل يجوز تقديم طلب التعديل قبل الجلسة مباشرة أو أثناءها؟ أم يسقط حق العضو بعد انتهاء هذا الميعاد؟ وبالنظر إلى التقاليد البرلمانية نجد أن موافقة المجلس على اقتراح التعديل المقدم قبل الجلسة مباشرة أو أثناءها، يجب أن يتم بناء على اقتراح من رئيس المجلس أو الحكومة أو من مقرر المشرع، دون أن يترك هذا الأمر لكل عضو فى إدراج التعديل.

وذهب جانب [(٢)] إلى أن ذلك لا يعدو أن يكون مسألة تنظيمية للمقترحات التي تطرح في الجلسة أو التعديلات التى ترد وليدة الساعة أو وليدة فكرة طارئة، والحكمة في ذلك أن أخطر التعديلات ما يعلن للأعضاء

---

(١) مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الثانى – مضبطة جلسة ٨ من فبراير سنة ١٩٢٧م- ص ٤١٧- مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٢٨٢.

(٢) سامي عبد الصادق- أصول الممارسة البرلمانية....- المرجع السابق - ص ٣٣٥.

اقتراحه أثناء المناقشة فى الجلسة العلنية نفسها لأن هذه التعديلات الفجائية المرتبكة للنصوص المعروضة لا يسبقها دراسة كافية وقد يترتب عليها إذا قبلت فى الحال بدون ترو، وتحت تأثير وقتي وتشويه للمشروع الأصلي[1].

وإن – كنا نرى– أن حق الأعضاء واللجان فى التعديل قبل وبعد هذا الميعاد لا يعنى سقوط حقهم فى الاقتراح بالتعديل ، وخصوصاً أثناء المناقشة فإن بعض مقترحات الأعضاء لها وجاهتها، ويحق لها أن تحال إلى اللجان لفحصها والعمل على صياغة المشروع الأصلى بما يتفق مع مقترحات الأعضاء بالتعديل ، فهذا حق أصيل لهم -كما ذكرنا – ناهيك عن أنه لا يجوز تقديم الاقتراح بالتعديل من أكثر من عشرة أعضاء كما فى اقتراح القوانين من قبل الأعضاء فمشروعات القوانين عرضة لأن يدخل عليها تعديلات سواء من قبل الأعضاء أو تعديلات تظهر نتيجة لبحثها ودراستها من قبل اللجنة المختصة أو عند مناقشتها فى المجلس أو لجانه، والمادة السابقة فى حاجة إلى ضبط صياغة وذلك كما ذهب البعض [2] – وبحق – أنه يفضل أن ينص فى صدر المادة على أن «لكل عضو عند نظر مشروع القانون أن يقترح التعديل فى المواد وفيما يعرض من تعديلات ، وذلك لأن «كلمة التعديل» شاملة للحذف ، وهو الذى يقترح فى مناسبة الإلغاء أو الإضافة وهى التي تقترح عند الحاجة إلى ما يكمل النص أم التجزئة، فهى التي تقترح عند الحاجة إلى تجزئة النصوص ، وكلها تندرج تحت مدلول كلمة تعديل هذا بالإضافة إلى أن الفقرة الثانية من المادة سالفة الذكر قد وضعت الحذف والإضافة ، والتجزئة تحت مدلول التعديل عندما نصت على أنه «يجب أن يقدم التعديل مكتوباً لرئيس المجلس...».

---

(١) د. وحيد رأفت، وايت إبراهيم- القانون الدستوري ....- المرجع السابق - ص ٣٩٠.

(٢) سامي عبد الصادق- أصول الممارسة البرلمانية .....- المرجع السابق - ص ٣٣٦.

ثالثاً:« وتخطر اللجنة بالتعديلات التي قدمها الأعضاء أو اللجان قبل الجلسة المحددة لنظر المشروع أمام المجلس لبحثها ويبين المقرر رأى اللجنة فيها أثناء المناقشة فى الجلسة». [1] وجدير بالذكر أن المادة السابقة ساوت بين الأعضاء واللجان البرلمانية في تقديم الاقتراحات بالتعديل، وهذا الحق مقرر للجان كما هو الحال فى حقها باقتراح القوانين، واعتراض أحد الأعضاء على المشروع من حيث المبدأ، يجيز إعادته إلى اللجنة المختصة [2]. وإذا قرر المجلس إحالة التعديل المقترح إلى اللجنة، وجب عليها أن تقدم تقريرها فى الميعاد الذى يحدده المجلس، وإذا كان لهذا التعديل تأثير على باقى مواد المشروع أجل نظره حتى تنتهى اللجنة من عملها، وإلا كان للمجلس أن يستمر في مناقشته لباقي المواد [3]هذه المادة تقرر حالتين هما :-

الحالة الأولى: إذا كان لهذا التعديل تأثير على باقى مواد المشروع فى هذه الحالة يؤجل نظره حتى تنتهى اللجنة من عملها، **والحالة الثانية:** الاستمرار في المناقشة لمشروع القانون.

المطلب الأول
دور اللجان البرلمانية في مناقشة القانون

تنص المادة (١٤٤) من اللائحة الداخلية أنه «إذا أدخلت اللجنة الخاصة المشكلة للنظر في مشروع قانون- طبقا للمادة (٨٢) [4]من هذه

---

(١) نص المادة (١٤٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) مجلس الأمة – مضبطة الجلسة الثانية والثلاثين- في ٦ من يونيو سنة ١٩٦٦م- ص٢٣١٢، ٢٣١٣ - مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٢٧٠.

(٣) نص المادة (١٤٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٤) نص المادة (٨٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، يقرر حق المجلس فى تشكيل لجنة خاصة بناء على ما يعرضه رئيسه، أو بناء على طلب الحكومة.

اللائحة- تعديلات على المشروع كان لها قبل أن تقدم تقريرها إلى المجلسين أخذ رأى اللجنة الأصلية ولكل لجنة أن تحيل - بموافقة رئيس المجلس - أى مشروع قانون بعد موافقتها عليه إذا كانت قد أدخلت عليه تعديلات باللجنة إلى لجنة الشئون الدستورية والتشريعية أو إلى مكتب هذه اللجنة لضبط صياغته خلال الموعد الذى يحدده رئيس المجلس. وتعرض اللجنة المشروع فى الصياغة التى تنتهى إليها لجنة الشئون الدستورية التشريعية أو مكتبها على المجلس ولا يجوز إجراء أية مناقشة فى المشروع بعد ذلك إلا فيما يتعلق بصياغة مواده».

والفقرة الأولى من المادة السابقة تجعل من اللجنة الخاصة المشكلة بناء على اقتراح رئيس المجلس أو الحكومة وذلك حسب نص المادة (٨٢) من اللائحة مكاناً آمناً للمشروعات الحكومية للموافقة عليها حسبما ترى، ولذلك يحق أن يكون أخذ رأى اللجنة الأصلية وجوبياً في ذلك، والفقرة الثانية تتوقف فيها الإحالة إلى لجنة الشئون الدستورية والتشريعية على موافقة رئيس المجلس ليس ذلك فحسب، ولكن خلال الموعد الذى يحدده رئيس المجلس الأمر الذى يجعلنا نأمل فى أن تنشق هذه اللجنة الدستورية عن اللجنة التشريعية كما كانت عليه، وتكون الإحالة إليها وجوبية ويدعمنا فى قولنا كثرة الأحكام بعدم الدستورية - كما سنرى في الرقابة الدستورية- فهذه اللجنة هى بوابة الخروج بالقوانين للحياة، فيجب على اللجان البرلمانية بعد الفراغ من تقريرها أن ترسلها بعد موافقة المجلس إلى لجنة الشئون الدستورية لتفادى الطعن عليها بعدم الدستورية وما أكثرها فى الفترة

الأخيرة..!!(١). وتنص المادة (١٤٥) من اللائحه الداخليه على «يجوز للمجلس – بناء على طلب رئيسه أو الحكومة أو مقرر المشروع – أن يقرر النظر في اقتراحات التعديل إذا قدمت مباشرة قبل الجلسة أو أثنائها ويصدر قرار المجلس بنظرها أو استبعادها بعد سماع إيضاحات مقدميها دون مناقشة ما لم يقرر المجلس غير ذلك فإذا قرر المجلس النظر في هذه التعديلات عرضها الرئيس على المجلس وله – بعد سماع إيضاحات مقدميها – أن يقرر بحثها في الحال أو إحالتها إلى اللجنة المختصة لبحثها وإعداد تقرير عنها، ويجب في جميع الأحوال أن تحال هذه التعديلات إذا طلب ذلك رئيسها أو مقررها أو الحكومة.».

وهذه المادة عالجت حكم الاقتراحات التى تقدم أثناء الجلسة أو قبلها مباشرة، ولكن ربط النظر فيها بشرط موافقة كل من رئيس المجلس أو الحكومة أو مقرر المشروع – ولكن إذا قرر المجلس نظرها فيدل ذلك على أهميتها ، ويحيلها إلى اللجان أو يبحثها في حالها ، وعقب هذه المادة أقرت وجوبية إحالة هذه التعديلات إذا طلب ذلك رئيسها أو مقررها أو الحكومة.

والممارسة البرلمانية تجعل من التعديلات الجوهرية على مشروع القانون والتى تغيره عن أصله وجوب إحالتها إلى اللجنة المختصة، وإن كان

---

(١) إحالة مشروع القانون إلى لجنة الشئون التشريعية مسألة جوازية تقررها لجنة الموضوع المختصة، وذلك لا يخل بحق المجلس فى إحالته لضبط الصياغة إلى لجنة الشئون القانونية إذا قرر ذلك لدواعي التنسيق والصياغة بمقتضى سلطته فى التعقيب على أعمال اللجان ورقابتها، فالمجلس هو الرقيب الوحيد على اللجان البرلمانية ـ مجلس الأمة- مضبطة الجلسة الثانية – فى ١٢ من أبريل سنة ١٩٦١م- ص ١٥٠، ١٥٣- مدونة التقاليد البرلمانية ـ المرجع السابق ـ ص ٢٨٧.

أغلب هذه الطلبات تأتي من الحكومة فلها الحق في هذه الإحالة [1]، بل لهـا حق جواز تأجيل نظر الاقتراح بقانون بناء على طلبها لتقديم مشروع آخر [2] بل ووجوب إعادة الاقتراح بقانون إلى اللجنة عند ورود بيانات أو إحصاءات جديدة خاصة بالموضوع [3]. وجوب النظر فيما إذا كان التعديل المقترح على الاقتراح بقانون يعتبر اقتراحاً جديداً يقضي إعـادة العـرض علـى لجنـة الاقتراحات أو يجرى تعديلاً يمكن مناقشته [4] وتحال الاقتراحات بالتعـديل إلى اللجنة المختصة عند نظر المجلس لتقرير إحدى اللجان عـن مشـروع قانون وطلب أحد الأعضاء إجراء تعديل لإحدى مواد القانون وذلـك أثنـاء المداولة الأولى، ويجب إحالة التعديل إلى اللجنة المختصة، مع تأجيل نظـر المشروع حتى تنتهي اللجنة من عملها [5] ويجوز أن يوافق المقـرر علـى المداولة فيه فوراً أو تجرى المناقشة في الحال [6]، كما أن له إعادة المشروع

---

(١) مجلس الشعب – دور الانعقاد العادى الثالث – مضبطة الجلسة السابعة عشرة، والواحدة والثلاثين – المضبطة الخاصة – ٢٦ من يناير سنة ١٩٧٤م إلى ١٤ من مايو سنة ١٩٧٤م ص ٢٩٦٥- مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص ٢٨٧.

(٢) مجلس الشيوخ مضبطة الجلسة ٦، ١٣، ٣٣، ٥٢، ٥٥ في ٢ يناير ، ٦ فبراير ، ١٧ أبريل ، ٢٠ يونيو ، ٣٠ من يونيو سنة ١٩٣٩م ، ١١٣٥ ، ١٣٦ ، ٢٠٤ ، ٦٤٩ ، ٦٥١ ، ١٠١٧ ، ١٠٨٢ ، وملاحـق ٤١ ، ص ٦٥٢ ، ١٠٢ ، ص ٤٠٦ ، ٢٠٢ ، ٨٦٧ - مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٣٠٥.

(٣) مجلس النواب- دور الانعقاد العادي الثاني – مضبطة الجلسة الثانية في ٢٥ من يناير سنة ١٩٣٧م- ص ١٣٨- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق- ص ٣٠٤.

(٤) مجلس النواب- دور الانعقاد غير العادى مضبطة الجلسة الثالثة فى ٨ من نوفمبر سنة ١٩٣٧م- ص ٧٤، ٧٦- مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص ٣١٤.

(٥) مجلس النواب – مضبطة الجلسة الواحدة والأربعين في ١٩، ٢٠، ٢١ من مايو سنة ١٩٤١م- ص ١٥٤- في مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق - ص ٢٨٢.

(٦) مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الرابع – مضبطة الجلسة الحادية عشرة في ٢٩ من يناير سنة ١٩٣٤م- ص ١٧١- مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق- ص٢٨٢.

إلى اللجنة لبحثه مرة أخرى.

مناقشة مشروعات القوانين باللجان:-

- تنص المادة (١٤٦) من اللائحة أنه «يجب تلاوة تقرير اللجنة قبل المناقشة إذا كان متعلقاً بمشروعات القوانين المكملة للدستور أو القوانين الأساسية أو إذا كان التقرير يتضمن رأياً مخالفاً لرأى أغلبية اللجنة، كما يجوز للمجلس فى غير الأحوال المثبتة بالفقرة السابقة أن تقرر تلاوة تقرير اللجنة قبل المناقشة إذا رأى محلاً لذلك، وفى جميع الأحوال تجرى المناقشة على أساس المشروع الذى تقدمت به اللجنة».ويفهم من هذا أن أساس المناقشة هو التقرير الذى تقدمت به اللجنة، وما انتهت إليه بالنسبة لمشروع القانون المحال إليها وقد جرت العادة على قيامها بعمل جدول مقارن لتقرير اللجنة بحيث تقسم صفحات التقرير فيما تختص بالنصوص القانونية للمشروع إلى قسمين:

القسم الأول: يوضح فيه مشروع القانون كما ورد من الحكومة.

القسم الثاني: يوضح فيه مشروع القانون كما عدلته اللجنة، وهذا لا يستوجب أن يكون التعديل شاملاً لكل نصوص المشروع بل هناك نصوص ترى اللجنة الإبقاء عليها كما وردت فى مشروع الحكومة – كما أن هناك نصوصاً أخرى ترى اللجنة حذفها أو إضافة نصوص إليها أو تجزئتها..وبعد أن يتم عرض التقرير على المجلس سواء بتلاوته أو الاكتفاء بالإشارة إليه فى غير الأحوال التى لا تجب فيها التلاوة ، تبدأ مداولة المجلس فى التقرير ومناقشة ما جاء فيه .

والمداولة معناها المناقشة الواسعة من كافة جوانبها وعلى مختلف اتجاهاتها مع مراعاة قواعد الكلام فى الجلسة وهى تبادل الرأى بين أعضاء

المجلس ، والتي يعقبها إصدار قرار من المجلس ، والمداولة داخل جلسات المجلس قريبة الشبه بنظام المداولات التى يعقبها صدور الأحكام فى المحاكم ولا يتصور فى العادة صدور قرار خاطئ تكون قد سبقته مداولة [١]. يجب تلاوة كل تقارير اللجان سواء تليت أم لم تتل ولا ترتبط بالقوانين المكملة للدستور أو الأساسية أو الرأى المخالف داخل اللجنة. «ويناقش المجلس مشروعات القوانين فى مداولة واحدة ومع ذلك يجوز أن تجرى مداولة ثانية طبقا للأحكام الواردة فى هذه اللائحة» [٢]. وتتم مناقشة تقرير اللجنة فى المجلس فإن مقتضى ذلك أخذ رأيه فى مشروع القانون المعروض عليه ، ذلك لأن المجلس قد يرى أنه ليس هناك حاجة لمثل هذا المشروع أو أنه يتعارض مع ما انتهت إليه التشريعات والقواعد، وأن مناقشة مشروعات القوانين تتم في مداولة واحدة إلا أن اللائحة قدرت الحاجة إلى إجراء مداولة ثانية وبالرغم من أهمية المناقشات البرلمانية وما تسفر عنه وبحثه عن طريق عرض مختلف وجهات النظر إلا أن العديد من القوانين تصدر دون مناقشات كافية، بل إن بعضها يصدر دون كلمة نقاش واحدة.

وعلى المجلس بعد المداولة الثانية وقبل الاقتراع النهائى عليه إحالته على اللجنة التى كانت قد عهد إليها بفحصه، وذلك لإعادة النظر في صياغته القانونية للتوفيق بين أجزائه المختلفة، وبينه وبين التشريعات القائمة [٣] ، وحق

---

(١) سامى عبد الصادق – أصول الممارسة البرلمانية – المرجع السابق – ص٣٣٧.

(٢) نص المادة (١٤٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٣) مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الرابع – مضبطة الجلسة السادسة عشرة في ١٢ من فبراير ١٩٣٤م- ص٤٧٤ – مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٢٨٦.

اللجنة فى إدخال تعديلات على مشروع القانون الذي وافق عليه[1] حق مسلم به. تبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع إجمالاً، فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ عد ذلك رفضاً للمشروع [2]. وجرت العادة على أن يبدأ رئيس المجلس بعبارة «الموافق على المشروع من حيث المبدأ يتفضل برفع يده» فإذا كان هناك اعتراض – وهذا ما لا يحدث غالباً – فإن رئيس المجلس يأذن بالكلام فى هذه الاعتراضات، وما يبدأ به الرأى الأخير الذى يؤيد المشروع من حيث المبدأ ثم يعرض الأمر على المجلس – طبقاً لقواعد أخذ الرأى السابق بيانها – ويصدر قراره في المشروع المعروض عليه من حيث المبدأ، وفي هذه الحالة فإنه يكون هناك احتمالان:-

الأول: إما عدم موافقة المجلس على المشروع من حيث المبدأ وفيها يعد المشروع مرفوضاً.

الثاني: إما أن يوافق المجلس بأغلبية أراء أعضائه على المشروع من حيث المبدأ وهنا يطبق حكم المادة (١٤٩) من اللائحة والتي تقرر أن "ينتقل المجلس بعد الموافقة على المشروع من حيث المبدأ إلى مناقشة مواده مادة مادة بعد تلاوة كل منها ويؤخذ الرأي في كل مادة على حدة ثم يؤخذ الرأى على المشروع فى مجموعة. وإن كان من الأفضل أن تنقل عبارة «ثم يؤخذ الرأى على المشروع فى مجموعه الواردة في عجز هذه المادة لتوضع فى نهاية المادة (١٥٢) من اللائحة كما سنرى.

إن مناقشة مشروعات القوانين تتم على مرحلتين: الأولى: من حيث

(١) مجلس الشعب – مضبطة الجلسة الخامسة والستين فى ١٠ من يوليو ١٩٧٦م- ص٧٥٩٨، ٧٦٠٨- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٢٥٤.

(٢) نص المادة (١٤٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

المبدأ[1] والثانية: ثم مادة مادة، وفى الحقيقة إن القانون في حد ذاته هو كائن حى يتفاعل مع المجتمع، ويترجم آماله، وهذا يقتضى قيام اللجان بمناقشة فلسفة القانون وأهداف أى مشروع يعرض على المجلس وتركز على عدة نقاط منها:-

- الظروف التى أدت إلى تقديم مشروع القانون.
- الهدف السياسى الذى يبتغيه مشروع القانون ذاته.
- مدى ملاءمة هدف المشروع والمبادئ التي يستقر عليها المجتمع. وبعد الانتهاء من مناقشة المادة والاقتراحات بالتعديلات المقدمة بشأنها يؤخذ الرأى على هذه الاقتراحات بالتعديلات أولا ويبدأ بأوسعها مدى وأبعدها عن النص الأصلى ثم يؤخذ الرأى بعد ذلك على المادة فى مجموعها [2]، الأمر الذى يجعل المناقشة شاملة لكل مادة والمقترحات المقدمة فى شأنها

---

(١) المبادئ التى يجب أن يضعها المجلس أمامه عند نظر التشريعات خصوصا لجانه هو نص المادة الثانية من الدستور والتى تقر بأن الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع ، فهذا هو الحد الذى يجب أن تقف عنده اللجان خصوصا المجالس النيابية عموما فى تشريعاتها والسبب بسيط ألا وهو أن التشريع عندما يعرفه الحاكم والمحكوم من خلال التقاليد والأعراف الاجتماعية فلا يلفظه المجتمع لأنه منه ، وليس غريبا عليه فنحن منذ نعومة أظفارنا نعلم من قتل يقتل، ومن سرق تقطع يده ، فما من شريعة أو ديانة أو غير ذلك إلا وهى تأخذ بهذه وعلى المشرع أن يفصل ما يشاء ولكن فى حدود تقاليد ومبادئ كل مجتمع وخصوصاً حياته التشريعية والاجتماعية. ثم تقف على فلسفة القانون وما يستهدفه وتأثيراته على المجتمع فإن خالفت اتجاه المجتمع فهى تحطيم لذاته وأعرافه وتقاليده وهنا لا يتفق القانون ظاهره مع باطنه، ويصطدم بعدم وجود بيئة يحيا فيها ومن ثم يموت جوعاً وعطشاً وكأنه فى صحراء جرداء رغم وجوده في واحة خضراء، هذا هو مآل القانون الذي يصدر بآراء من ليس أهلا للآراء.

(٢) نص المادة (١٥٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

بل ويجوز مناقشة مادة قبل الأخرى [1].والتقاليد البرلمانية تقرر – أحياناً – جواز مناقشة مشروع القانون الذى يتكون من مادة واحدة وأخذ الرأي عليه مرة واحدة [2] ،وعدم جواز العودة إلى مناقشة مادة تم إقرارها [3] وكذلك عدم العودة لمناقشة المشروع من حيث المبدأ بعد الانتقال إلى مناقشة مادة مادة[4].

«لا يجوز الكلام فى اقتراحات التعديل إلا لمقدم الاقتراح ولمعارض واحد للحكومة ولمقرر اللجنة ورئيسها ومع ذلك فلرئيس المجلس إذا رأى مقتضى أن يأذن فى الكلام لممثلى الهيئات البرلمانية للأحزاب ولغيرهم من الأعضاء، ما لم يقرر المجلس غير ذلك» [5]. وتنص المادة (١٥٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه «إذا قرر المجلس حكماً فى إحدى المواد [6] من شأنه إجراء تعديل فى مادة سبق أن وافق عليها فللمجلس أن

(١) مجلس النواب – دور الانعقاد العادي الثاني - مضبطة الجلسة الأربعين- في ٢٨ من مارس – ١٩٢٧م - ص ٦٤٥- مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٢٧٣.

(٢) مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الثانى، مضبطة الجلسة الرابعة فى ديسمبر سنة ١٩٣٦م – ص ٤٦ - مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٢٣١.

(٣) مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الثانى – مضبطة الجلسة الثالثة والثمانين في ٢٥ يونيو ١٩٢٧م- ص ١٥٦٦- مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص ٢٧٤.

(٤) مجلس الأمة- مضبطة الجلسة ١٧ من فبراير سنة ١٩٦٩م- ص ٥٥ - مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٢٧٢.

(٥) نص المادة (١٥١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٦) ومن الطرائف البرلمانية أنه بعد نظر المادة (١٥٢) من مشروع اللائحة الداخلية الذى أعدته اللجنة الخاصة فى تقريرها المفروض على المجلس بجلسته الثانية عشرة بتاريخ ٢٣ من ديسمبر سنة ١٩٧٨م بعد نظر هذه المادة وأخذ الرأى فى شأنها وإقرارها بالصورة التى قدمتها اللجنة الخاصة ،طلب العضو الدكتور / محمود القاضى إعادة المناقشة فى هذه المادة مرة أخرى ، على أساس أن اللائحة القائمة كانت تجيز ذلك =

يعود لمناقشة تلك المادة وكذلك يجوز للمجلس إعادة المناقشة فى مادة سبق إقرارها إذا أبديت أسباب جديدة قبل انتهاء المداولة فى المشروع وذلك بناء على طلب الحكومة أو رئيس اللجنة أو مقررها أو عشرة من أعضاء المجلس». وهذا قد يحدث أحياناً أن يقرر المجلس حكماً في إحدى المواد من شأنه إجراء تعديل فى مادة سبق أن وافق عليها أو أن يقصد أسباب تجيز إعادة المناقشة فى مثل هذه المواد بما يضمن اتساق النصوص وضبط أحكامها. ولقد اشترطت المادة أن يكون الطلب لإعادة المناقشة من الحكومة ورئيس اللجنة أو مقررها أو عشرة أعضاء وهذا القيد الأخير افتعلته اللائحة الحالية للحد من حق الأعضاء في إعادة المناقشة – رغم أن سابقتها تقرر ذلك.

ومن نافلة القول: إن عدم الموافقة للانتقال إلى مناقشة مواد مشروع القانون يعد رفضاً له من حيث المبدأ (١) ولكن عندما لا يطلب أحد من الأعضاء الكلام فى المشروع من حيث المبدأ يتطلب موافقة المجلس على الانتقال إلى مناقشة المواد (٢).

= لأى عضو من أعضاء المجلس وقد أعيدت المناقشة فى هذه المادة بالفعل، وانتهى رأى المجلس فيها إلى نفس ما انتهت إليه اللائحة الحالية في المادة (١٥٢) فهي سالفة الذكر – والطريف من سياق هذه السابقة أن المادة التي تتحدث عن إعادة المناقشة هي نفسها المادة التي أعيدت فيها المناقشة مما اعتبر من قبيل الصدفة النادرة الحدوث في الحياة البرلمانية. انظر: سامي عبد الصادق- أصول الممارسة البرلمانية - المرجع السابق - ص ٣٣٩.

(١) مجلس النواب – مضبطة الجلسة الرابعة والثمانين. – في ٦ ، ٧ من أكتوبر سنة ١٩٤١م - ص ٢٤٧- مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق - ص ٢٧٠.

(٢) مجلس النواب – مضبطة الجلسة السادسة فى ٥ من مايو سنة ١٩٤٢م- ص ١٥٦، ١٨١ ونفس المعنى مضبطة الجلسة التسعين ٢٦ ، ٢٧ من أغسطس سنة ١٩٤١م - ص ٢١٥٣ - مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق - ص ٢٧١.

المطلب الثاني
الاستعجال في نظر القوانين

تنص المادة (١٥٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه «لا يجوز أخذ الرأى نهائياً في مشروع القانون قبل مضى أربعة أيام على الأقل من انتهاء المداولة فيه، ويجوز بموافقة المجلس – فى الأحوال المستعجلة – أخذ الرأى النهائى على المشروع فى ذات الجلسة التى تمت الموافقة عليه فيها وذلك بعد ساعة على الأقل من الانتهاء من نظره ما لم تقرر أغلبية أعضاء المجلس غير ذلك». ونجد أن عبارة فى الأحوال المستعجلة من الاتساع بحيث يصعب ضبطها وتحديد معيار لها ومدة الساعة لا تؤدى إلا إلى ما يعرف "بسلق القوانين" فلا مراجعة ولا تأمل من قبل الأعضاء فالنظر بطريق الاستعجال يؤدى إلى التضخم التشريعي، وإن كان لا محالة فيجب أن يكون الاقتصار فى المواعيد وتقصيرها لا فى المناقشات ودراستها وخصوصاً من قبل اللجان. فقد يأخذ الرأى النهائى على مشروعات القوانين والتى تنظر على وجه الاستعجال فى ذات الجلسة (١). بل الأدهى من ذلك والأمر أنه يجوز التجاوز عن إحالة اقتراحات التعديل (٢) فى مشروعات القوانين إلى اللجنة التشريعية فى حالة الاستعجال، والقاعدة أن إدخال تعديل على مشروع قانون يستوجب إحالته إلى لجنة الشئون التشريعية لتبدى رأيها في الصياغة وتنسيق مواده وأحكامه لذلك يمكن التجاوز عن ذلك في حالة الاستعجال.

فبعد الموافقة على المشروع من حيث المبدأ ثم مادة مادة وبعد أخذ رأى المجلس فى مجموعه،لا يكون قرار المجلس نهائياً في هذا الشأن إلا بعد مرور فترة لا تقل عن أربعة أيام من انتهاء المداولة الأصلية، ويتم أخذ رأى المجلس

---

(١) راجع: نص المادة (٣٢١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.
(٢) نص المادة (١٥٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

نهائيا على المشروع، والحكمة من ذلك هى إعطاء المجلس فرصة باعتباره صاحب الولاية والتشريع وحتى لا تخرج تشريعاته ناقصة وغير كاملة أو حتى مشوهة، ولذلك يجب التروى والمراجعة من قبل الأعضاء لضبط آرائهم في المشروعات بقوانين حتى لو تم اختصار لهذه الضمانات، في حالة الاستعجال وإن كانت استثناء من الأصل فهي في الواقع أصبحت هى القاعدة. فكيف يعقل أن تقدم اللجنة تقريرها أثناء الجلسة؟ وهو الأمر الذى يجب مراعاته في الاستعجال.

المداولة الثانية :-

يجب إجراء مداولة ثانية فى بعض مواد مشروع القانون إذا قدم طلب كتابى بذلك إلى رئيس المجلس من الحكومة أو مقرر اللجنة أو رئيسها أو أحد ممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب أو عشرين عضواً على الأقل وذلك قبل الجلسة أو الموعد المحدد لأخذ الرأى نهائياً على مشروع القانون ويبين بالطلب المادة أو المواد المطلوب إعادة المداولة فيها، وتعديلها وأسباب ومبررات هذا التعديل والصياغة المقترحة للمواد المطلوب تعديلها. والمقصود من المداولة الثانية إعادة النظر فى المواد المقترح إدخال تعديلات عليها وليس العودة إلى مناقشة المبادئ العامة [1] وتظهر لنا الحكمة من إرجاء أخذ الرأى نهائياً على مشروعات القوانين وهو إعطاء المجلس أو الحكومة فرصة للتروى والمراجعة حتى يكون البحث صادقاً وجلياً وملائماً وقد يحدث ما يوجب إجراء إعادة مداولة قبل أخذ الرأى النهائى فى بعض مواد مشروع القانون.

---

(١) مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الأول – مضبطة الجلسة الرابعة والثلاثين فى ٢٧ من نوفمبر سنة ١٩٥٠م، ١٩٥٦م- مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق- ص٤٩٥.

ونذهب مع البعض [1] بأن تعبير إعادة المداولة أوقع من تعبير مداولة ثانية لأن المداولة الثانية تفترض وجود مداولة أولى، فى حين أن المداولة التى تمت هى مداولة أصلية أو هى على التعبير الدقيق إجراء أصلى واجب، أما إعادة المداولة فهى أمر معلق على تقديم طلب بإجرائها، ولذلك تعبير المداولة الثانية تعوزه الدقة هذا إذا أضفنا أنه قد جرى العمل داخل مجالسنا النيابية على أن كل الطلبات التي تقدم لإجراء إعادة مداولة تكون بهذه الصفة يقول مقدموها مثلاً لرئيس المجلس: نرجو التفضل بإعادة المداولة فى .... وتأكيداً لذلك عند عرض هذا الطلب على المجلس من قبل رئيسه، فإنه لا يقول طلب مداولة ثانية وإنما التعبير المستقر هو عبارة طلب "إعادة مداولة" وكذلك تنص المادة (١٥٤) من اللائحة نفسها عندما أطلقت هذا التعبير عندما أشارت إلى أنه يبين بالطلب المادة أو المواد المطلوب إعادة المداولة فيها. والمجلس لا يجرى إعادة المداولة من تلقاء نفسه بل يجب أن يتم ذلك بناء على طلب كتابى مقدم إلى رئيس المجلس من كل من:-

١- الحكومة.

٢- مقرر اللجنة أو رئيسها.

٣- أحد ممثلى الهيئات البرلمانية للأحزاب.

٤- عشرين عضواً على الأقل.

وهذا قيد من قبل اللائحة لحماية مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، زد على ذلك فإن قبل المجلس إعادة المداولة فإنه لا يجوز المناقشة في غير التعديلات المقترحة التى قدم الطلب بشأنها،وهذا تقييد من قبل

(١) سامى جميل الصادق - أصول الممارسة البرلمانية - المرجع السابق- ص ٣٤٠.

نصوص اللائحة فكيف تجرى المناقشة فى مادة تم إعادة مداولتها وتم إقرار تعديل عليها ثم لا يعاد تنسيق مواد القانون ككل؟ وهذا جائز حتى وإن كان ذلك يحال إلى اللجنة المختصة التي تملك أن تقوم بتعديله،وبعدها يقر القانون بالإضافة (١) إلى المادة المطلوب تعديلها.

فسلطة اللجان ليست محددة بنص المادة المراد تعديلها (٢) وانحسار المداولة الثانية فى التعديلات المقدمة التي قدم الطلب بشأنها (٣) لا أساس له من المنطق السليم إلا إذا قصد منه وضع العقبات أمام الأعضاء وقد حدث ذلك بالفعل – فهذا ليس من وحى الخيال – فقد تقدم خمسة وعشرون عضواً بطلب إجراء مداولة ثانية فى إحدى مواد اقتراح بقانون، فرفض المجلس هذا الطلب لأنه الاقتراح بمشروع القانون قد تمت الموافقة النهائية عليه (٤).

فكيف يقدم الاقتراح بقانون من عشرة أعضاء على الأقل وعند إعادة المداولة يجب أن يكون من عشرين عضواً! ولا يجوز فى المداولة الثانية المناقشة فى غير التعديلات المقترحة التى قدم الطلب بشأنها طبقاً للمادة السابقة ثم يؤخذ الرأى بعد المناقشة على المواد التى اقترح تعديلها بحسب ترتيبها فى المشروع وبعدئذ يؤخذ الرأى على المشروع بصفة نهائية (٥). وتسرى الأحكام الخاصة بالتعديلات المقدمة فى المداولة الأولى على ما يقترح من تعديلات

---

(١) أحالت الحكومة مشروع قانون وطلب تعديل مادة واحدة فى قانون ، وقامت اللجنة المالية بالمجلس بتعديل هذه المادة وبعض المواد الأخرى.

(٢) مجلس الأمة – مضبطة الجلسة السابعة عشرة في ٣١ من مايو ١٩٦١م - ص١٠٥٦، ١٠٥٩ – مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٢٥٤.

(٣) د. فتحى فكرى – القانون الدستورى – المرجع السابق – ص٥٥٤.

(٤) مجلس الشعب – دور الانعقاد العادي الخامس – مضبطة الجلسة الفصل فى ١٣ من يوليو ١٩٧٦م- ص٨٢٢٦- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٣١٧.

(٥) راجع: نص المادة (١٥٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

أثناء المداولة الثانية [١]. وبالنظر فى الممارسة البرلمانية نجد أن الحكومة لها اليد العليا فى التعديلات والمداولة الثانية، فلها أن تطلب إجراء مداولة ثانية، بل ويجوز إجراء مداولة ثانية فى إحدى المواد التى سبق أن وافق المجلس على تعديلها إذا طلبت الحكومة ذلك [٢]، أما الأعضاء فنجد اللجنة نادراً ما توافقهم على طلباتهم بالتعديل. ومن التقاليد البرلمانية التى تدلل على ذلك عدم حضور طالب التعديل يجيز للمجلس الموافقة دون تعديل وذلك فى حالة تغيبه [٣]، إذا تغيب مقدم الاقتراح بتعديل مشروع القانون أثناء رد الوزير المقنع على الاقتراح اعتبر العضو متنازلاً عن اقتراحه [٤]، ولا ضرورة لأخذ الرأى على اقتراح بتعديل إذا كان قد سبق رفض اقتراح مماثل له [٥]. حتى لو قدم الطلب موقعاً من عشرين عضواً ، فلا يجوز الكلام فى التعديلات التى وافقت عليها اللجنة إلا إذا قدم اعتراض عليها [٦]، ويجب أن يقدم الطلب كتابة فى المداولة الثانية [٧].وعدم جواز تأجيل مشروع القانون فى المناقشة لإتاحة الفرصة لأحد الأعضاء من دراسته، إذا تقدم أحد الأعضاء بمشروع مخالف لمشروع

---

(١) راجع: نص المادة (١٥٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) مجلس الأمة – مضبطة الجلسة العشرين فى ١٧ من مارس ١٩٦٦م- ص١٥٠٩ – مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق – ص٢٩٢.

(٣) مجلس النواب – دور الانعقاد الثانى – مضبطة الجلسة السابعة عشرة في ٢٣ من فبراير ١٩٤٦م- ص١١٠ – مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٢٨٨.

(٤) مجلس النواب – مضبطة الجلسة الثانية والستين – فى ١٤ من يوليو ١٩٤١م ص١٧١٧ – مدون التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٢٨٨.

(٥) مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الثانى – مضبطة الجلسة الثانية فى ٨ من ديسمبر ١٩٢٦م – ص٩٢ – مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٢٨٨.

(٦) مجلس الأمة – مضبطة الجلسة الثانية والعشرين فى ١٧ من أبريل ١٩٦٦م- ص١٦٠٤- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٢٩٠.

(٧) مجلس الشيوخ – مضبطة الجلسة الحادية عشرة – ١ من يناير ١٩٤٩م- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٢٦٠.

الحكومة يجب أن ينضما معاً وأخذ رأى لجنة الاقتراحات والشكاوى، فوراً بنظر مشروعين قانونيين للارتباط في الجلسة(١).

وتنص المادة (١٥٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه «للمجلس قبل أخذ الرأى على مشروع القانون بصفة نهائية إذا كانت قد أدخلت على نصوصه تعديلات بالجلسة أن يحيله إلى اللجنة المختصة لتبدى رأيها بالاشتراك مع لجنة الشئون الدستورية والتشريعية أو مكتبها فى صياغة وتنسيق أحكامه ، وعلى اللجنة المحال إليها المشروع أن تقدم تقريرها فى الموعد الذى يحددها لها المجلس.ولا يجوز بعدئذ إجراء مناقشة فى المشروع إلا فيما يتعلق بالصياغة». وإذا قدمت اقتراحات بتعديل بعض الصيغ القانونية لمواد مشروع القانون فيجب إعادة المشروع للجنة التى بحثته (٢)،لإعادة صياغة المادة حتى لا ترتجل الصياغة في الجلسة (٣) ولا ضرورة لإعادة مشروع القانون إلى اللجنة بعد موافقتها عليه، إذا قدمت اقتراحاً بتعديل بعض مواده (٤).

الاعتراض على مشروعات القوانين ودور اللجان فيها:-

تنص المادة (١٥٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه« إذا

---

(١) مجلس النواب – مضبطة الجلسة الثانية والأربعين فى ٢٦ من مايو ١٩٤١م – ص١١٧٨ – مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص١١٧٨.

(٢) مجلس الشيوخ – مضبطة الجلسة الثانية فى ٢٠ من ديسمبر ١٩٤٨م – ص١٧٧- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق - ص ٢٨٥.

(٣) مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الرابع – مضبطة الجلسة الثالثة والعشرين – فى ٣٠ من مارس ١٩٤٨م – ص١٥٢٥- مدونة التقاليد..– المرجع السابق – ص٢٨٤.

(٤) مجلس الشيوخ – دور الانعقاد العادي الحادي والعشرين – مضبطة الجلسة السابعة والثلاثين في ١٧ من يونيو ١٩٤١م - ص١١٦٥ – مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص١٨٥.

اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس الشعب ورده إليه طبقاً للمادة (١١٣) من الدستور أخطر رئيس المجلس بالاعتراض على مشروع القانون وأسباب الاعتراض.ويعقد المجلس جلسة عاجلة لهذا الغرض ويجوز له أن يدعو رئيس مجلس الوزراء للإدلاء ببيان فى هذا الشأن ويحيل المجلس الاعتراض والبيانات المتعلقة به فى ذات الجلسة إلى اللجنة العامة لدراسة المشروع المعترض عليه، والمبادئ والنصوص محل الاعتراض وأسبابه الدستورية أو التشريعية بحسب الأحوال.ويعرض تقرير اللجنة العامة على المجلس لنظره على وجه الاستعجال فإذا أقر المجلس مشروع القانون المعترض عليه بأغلبية ثلثى أعضائه اعتبر قانوناً وأصدره.وفى غير هذه الحالة يشكل المجلس – بناء على اقتراح رئيسه – لجنة خاصة لإعادة دراسة المشروع وتعديل نصوصه طبقاً لما قرره من مبادئ عن مناقشة تقرير اللجنة العامة عن الاعتراض.ويخطر رئيس المجلس رئيس الجمهورية بتقرير عما اتخذه المجلس من قرارات وما يتبع من إجراءات بشأن الاعتراض».

وتنص المادة (١٥٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه «تستأنف اللجان عند بدء كل دور انعقاد عادى بحث مشروعات القوانين الموجودة لديها من تلقاء ذاتها وبلا حاجة إلى أى إجراء. وفى حالة حدوث تغيير وزارى يجوز لرئيس مجلس الوزراء أن يطلب من رئيس المجلس تأجيل النظر فى هذه المشروعات كلها أو بعضها بلجان المجلس لفترة لا تزيد على ثلاثين يوماً لتستعد الحكومة للمناقشة فيها أو لتتخذ الإجراءات الدستورية لتعديلها أو استردادها. أما التقارير الخاصة بمشروعات القوانين واقتراحاتها التي بدأ المجلس النظر فيها فى دور انعقاد سابق تستأنف نظرها بالحالة التى كانت عليها ما لم يقرر المجلس إعادتها إلى اللجنة بناء على طلب الحكومة طبقاً لأحكام الفقرة السابقة».وهنا وجود المفارقة بين مشروعات الحكومة التى

تستأنفها اللجان من تلقاء نفسها عن مقترحات الأعضاء التي يجب أن يتمسك بها الأعضاء حتى تنظرها اللجان ونرى أن يستوى الأمر بين كل من مشروعات القوانين واقتراحات القوانين وإن كان لا محالة فالأمر متروك لتقدير اللجان عند نظرها مشروع القانون إن كان هاماً أم غير ذلك. وتأكيداً لحماية مشروعات القوانين قد يحدث أمراً من الأمور التى تحول دون عرض مشروعات القوانين التى تقدمت بها الحكومة على المجلس أو إعداد تقارير عنها وهى حالات عبرت عنها اللائحة الداخلية باستئناف نظر وتأجيل واسترداد وسقوط مشروعات القوانين. وتنص المادة (١٦٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه «يخطر رئيس المجلس رئيس مجلس الوزراء خلال الخمسة عشر يوماً التالية لافتتاح دور الانعقاد الأول من كل فصل تشريعى بمشروعات القوانين التى لم تفصل فيها الهيئة التشريعية السابقة.وإذا لم تطلب الحكومة من رئيس المجلس استمرار النظر فى المشروعات المذكورة خلال شهرين من تاريخ إخطار رئيس مجلس الوزراء اعتبرت غير قائمة.وإذا طلبت الحكومة نظرها أحالها المجلس إلى اللجنة المختصة، وللجنة أن تكتفى في شأنها بما انتهى إليه رأى اللجنة السابقة إذا كانت قد وضعت تقريراً فيها». والمادتان السابقتان تفترضان وضعين مختلفين هما:-

الأول: حال وضع مشروعات القوانين التى تكون لدى اللجان [1]، وينتهى دور الانعقاد دون استكمال بحثها ، حينما يبدأ دور الانعقاد التالى تبدأ هذه اللجان من تلقاء نفسها في نظر ما لديها من مشروعات قوانين مقدمة من الحكومة ، فإذا ما حدث تغيير وزارى مثلاً فلا تتوقف هذه اللجان عن عملها إلا إذا طلب رئيس مجلس الوزراء ذلك من المجلس لأنه قد يكون للحكومة

---

(١) سامي عبدالصادق – أصول الممارسة البرلمانية – المرجع السابق – ص٣٤٣.

الجديدة رأى فى هذه المشروعات .

الثاني: فإنها تفترض بداية فصل تشريعى جديد وهو أمر يتحقق مع وجود مجلس شعب جديد لم يبدأ فى نظر موضوع خاص بمشروعات القوانين، التى يكون قد نظرها المجلس الذى سبقه وانتهت مدته دون أن يفصل فيها ، فإنه فى هذه الحالة يجب لكى يستمر المجلس الجديد فى نظرها ، أن تطلب الحكومة ذلك بعد إخطاره وإلا اعتبرت غير قائمة.

المطلب الثالث

دور اللجان البرلمانية فى مراجعة القرارات بقوانين

تنص المادة (١٧٣) من اللائحة الداخلية أنه «يحيل المجلس القرارات بقوانين التى تصدر بالتطبيق لأحكام أى من المواد ٧٤، ١٠٨، ١٤٧ من الدستور إلى اللجان المختصة لإبداء رأيها فيها. ويكون لبحث هذه القرارات بقوانين الأولوية على أية أعمال أخرى لدى اللجنة. ويجوز للمجلس - بناء على اقتراح رئيسه- إحالة القرارات بقوانين ذات الأهمية الخاصة إلى اللجنة العامة أو لجنة خاصة تشكل طبقاً لأحكام المادة (٨٢) [(١)] من هذه اللائحة». والمادة السابقة تضع اللجان أمام مسئوليتها بالنظر فى هذه القرارات بقوانين ونظراً لأهميتها توضع في المقدمة عند البحث والمناقشة. ولكن استثنت القرارات بقوانين التى لها أهمية خاصة بإحالتها إلى اللجنة العامة أو إلى لجنة خاصة، والأمر هنا يتعلق بأن القرارات بقوانين كلها لها أهمية، لذلك نرى أنه لا مجال لهذه التفرقة إلا إذا كان الهدف إبعاد اللجان النوعية عن مراقبة هذه القرارات بقوانين..!.

---

(١) راجع :المادة (٨٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب والخاصة بتشكيل اللجان الخاصة.

زد على ذلك أن الممارسات البرلمانية تتطلب تقديم الاقتراح بالتعديل فى مشروعات القوانين قبل نظر الموضوع بوقت كافٍ، والتعديلات التي يقدمها الأعضاء أثناء الجلسة لا ينظر إليها، فيجب أن يقدم الاقتراح بالتعديل مكتوباً،[1] ولو كان تقديم الاقتراح بحذف مادة واحدة أيضاً [2] ويجب أن يوقع عليه عشرة أعضاء على الأقل، ودور اللجان[3] فى القرار بقانون يصل إلى حد أن عدم موافقة اللجنة المختصة على المرسوم بقانون يعنى سقوطه [4]. أى فى مرحلة عدم الاعتراض عليه يبلغ رئيس المجلس قرار عدم الاعتراض على المرسوم بقانون للسلطة التنفيذية ممثلة فى رئيس الجمهورية[5].

«لا يجوز التقدم بأية اقتراحات بالتعديل فى نصوص أى قرار بقانون صادر طبقاً لأحكام أى من المادتين (٧٤، ١٠٨) من الدستور. وإذا قرر المجلس الاعتراض على القرار بقانون أبلغ رئيس المجلس رئيس الجمهورية بقرار الاعتراض مشفوعاً ببيان عن الإجراءات التى اتبعت والآراء التى

---

(١) مجلس النواب – دور الانعقاد العادي الرابع – مضبطة الجلسة الحادية عشرة – في ٢٩ من يناير ١٩٣٤م- ص١٦٨، ١٧١- مدونة التقاليد .. – المرجع السابق – ص٢٨١.

(٢) مجلس الشيوخ – دور الانعقاد السادس عشر – مضبطة الجلسة الخامسة فى ٢٥ من ديسمبر ١٩٤٠م ص٤٥- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٢٨١.

(٣) الاقتراح ببقاء إحدى المواد من القرار بقانون على أصلها لا يعتبر اقتراحاً بالتعديل إلا بنجاح الأمر إلى إعادة هذا الاقتراح للجنة المختصة لأنه لا يعتبر تعديلاً . مجلس النواب دور الانعقاد العادي الثالث – مضبطة الجلسة العشرين في ١٢ من فبراير ١٩٤٠م – ص٦١٩. مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٢٧٩.

(٤) مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الأول – مضبطة الجلسة الثانية والعشرين – ٣٠ من يوليو ١٩٤٢م – ص٨٦٧ - مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٣٢٣.

(٥) مجلس النواب – دور الانعقاد غير العادى – مضبطة الجلسة الثالثة فى ٨ من نوفمبر ١٩٣٧م ص٥ – مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق - ص٣٢٣.

أبديت والأسباب التي بنى عليها قرار المجلس بالاعتراض» [١]. والفقرة الأولى من هذه المادة تجعل المجلس ليس له حق تعديل المراسيم أو القرار بقانون، فإما قبوله بحذافيره أو رفضه بحذافيره [٢] حتى مجرد مناقشة مبررات الاستعجال في إصدار المراسيم بقوانين[٣]. رغم أنه يحال إلى المجلس ومنه إلى اللجان المختصة لتعرض تقريرها عليه دون تفصيل [٤]. واللائحة الحالية تحمي القرارات بقوانين منذ أن تصل إلى مجلس الشعب حتى بعد رفضه، وما يجب أن يفعله المجلس في شأنها، وهذا- نص المادة (١٧٥) بالاستناد إلى المادة (٧٤) من الدستور- أن يقرر نفاذه في الفترة السابقة أو تسوية ما يترتب عليه من آثار في هذه الفترة على النحو الذى يراه. ويبلغ رئيس المجلس رئيس الجمهورية بما انتهى إليه المجلس طبقاً لما هو مبين في المادة (١٧٤) من هذه اللائحة. ووجوب إحالة المراسيم بقوانين إلى لجنة الشئون الدستورية لمناقشة دستوريتها قبل إحالتها إلى اللجنة المختصة بالموضوع [٥]. وهنا ندعم قولنا

---

(١) نص المادة (١٧٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الثالث – مضبطة الجلسة الحادية والثلاثين في ١٢ من مارس ١٩٤٠م- ص ٩٨٣- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٣٢٢.

(٣) مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الثالث – مضبطة الجلسة العاشرة في ٢٦ من ديسمبر ١٩٣٩م - ص٢٦٩ – مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق - ص٣٢٢.

(٤) مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الرابع – مضبطة الجلسة الثانية في ٩ من يناير ١٩٣٤م- ص٧٩ – مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٣٢٤.

- ولا حاجة للتصديق على المراسيم بالقوانين التي تصدر في غيبة البرلمان التي لم يمسها تعديل أو إلغاء في اللجنة المختصة، ومجلس النواب – دور الانعقاد العادي الثاني – مضبطة الجلسة الرابعة والثمانين في ٢٦ من يونيو ١٩٢٤م - ص١٦٠٢ – مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق- ص٣٢٤.

(٥) مجلس الشيوخ – دور الانعقاد العادى العشرين – مضبطة الجلسة الأولى في ٢٢ من يناير ١٩٤٥م – ص٢٤ – مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٣٢٥.

بفصل اللجنة الدستورية عن اللجنة التشريعية ناهيك عن ضرورة إحالة دراسة القوانين التي تشتمل على عقوبات إلى لجنة الموضوع منضمة إلى لجنة العدل لنظرها أولاً من الناحية الدستورية ثم نظرها ثانياً من ناحية الموضوع(١).

تعتبر الاقتراحات التى يقدمها الأعضاء بتعديل بعض أحكام القرار بقانون اقتراحات بمشروعات قوانين تتبع فى شأنها الإجراءات المنصوص عليها فى هذه اللائحة ويجوز لرئيس المجلس أن يعرض على المجلس إحالة هذه الاقتراحات إلى اللجنة المختصة بنظر القرار بقانون لدراستها بطريق الاستعجال وتقديم تقرير عنها إلى المجلس مع القرار بقانون لنظرهما معاً فإذا رفض المجلس الاقتراح بمشروع القانون بالتعديل اعتبر كأن لم يكن (٢).

والإجراءات المنصوص عليها فى اللائحة كما ذكرنا يقدم اقتراح العضو إلى المجلس ثم يعرض على لجنة الاقتراحات والشكاوى ثم إذا قبل شكلاً يعرض على اللجنة المختصة، أما النظر بطريق الاستعجال يجعل الأمر يحال إلى اللجنة المختصة مباشرة وهى الحالة الأولى من الاستثناء من عدم العرض على لجنة الاقتراحات والشكاوى وبالنظر إلى التقاليد البرلمانية فى هذا الشأن ضرورة أن تناقش المراسيم بقوانين على مراحل متعددة شأنها شأن مشروعات القوانين ولو كان هناك إجماع عام على قبول المشروع (٣) وتوجد تفرقة بين المراسيم بقوانين والمراسيم العادية فالأخيرة لا يجوز مناقشتها إلا

---

(١) مجلس الشيوخ- دور الانعقاد غير العادي- مضبطة الجلسة الأولى في ٨ من أكتوبر ١٩٤٥م- ص ٦: ١٢- مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص ٣٢٦.

(٢) نص المادة (١٧٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٣) مجلس الشيوخ دور الانعقاد الأول، مضبطة الجلسة الرابعة والعشرين فى ٩ من يونيو سنة ١٩٢٤م- ص ٩٨، ص ٩٩- مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص٣٢٨.

عن طريق الاستجواب [1] الأمر الذي يؤدى إلى عدم إحالتها إلى اللجنة المختصة لفحصها لمناقشتها عن طريق الاستجواب [2] ويصدر قرار المجلس بعدم إقرار القرار بقانون بأغلبية أعضائه [3] وأخيراً إذا زالت دواعي إصدار المرسوم بقانون أو القرار بقانون يجب أن يقوم المجلس بإعداد مشروع قانون آخر لإلغائه [4].

---

(١) مجلس الشيوخ – دور الانعقاد العادى السادس – مضبطة الجلسة الأولى فى ٢٠ من نوفمبر سنة ١٩٥٠م، ص ٢١، ٢٢ – مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص٣٢٦.

(٢) مجلس الشيوخ – مضبطة الجلسة الثانية عشرة في ٣ من مارس سنة ١٩٤٢م- ص ١٥٥ مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق- ص ١٥٥.

(٣) نص المادة (١٧٧) من اللائحة تقرر أنه " مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص تسرى بشأن القرارات بقوانين الإجراءات الخاصة بمناقشة مشروعات القوانين المنصوص عليها في هذه اللائحة ويصدر قرار المجلس بعدم إقرار القرار بقانون بأغلبية أعضائه وينشر القرار في الجريدة الرسمية".

(٤) مجلس الشيوخ – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة الرابعة العشرين في ٩ من يونيو سنة ١٩٢٤م- ص ٢٠٣، ص ٢٠٥- مدونة التقاليد... – المرجع السابق- ص٣٢٧.

الفصل الثاني
ضعف اللجان البرلمانية وأثره على العملية التشريعية

تمهيد وتقسيم:-

تقارير اللجان البرلمانية هى خلاصة بحثها ومناقشتها، وقوة وضعف هذه التقارير هو من قوة وضعف المجلس فى إصدار القوانين، ويترتب على ذلك الضعف التضخم التشريعي، وكثرة الأحكام بعدم الدستورية، ثم نردف بعوامل نجاحها.

ولذلك نقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث:-

المبحث الأول: تقارير اللجان البرلمانية.

المبحث الثاني: التضخم التشريعي والرقابة الدستورية.

المبحث الثالث: عوامل نجاح اللجان البرلمانية في العملية التشريعية.

المبحث الأول
تقارير اللجان البرلمانية

وفى هذا المبحث نتناول مطلبين هما:-

المطلب الأول: مفهوم تقارير اللجان ومضمونها.

المطلب الثاني: أهمية تقارير اللجان البرلمانية.

المطلب الأول
مفهوم تقارير اللجان ومضمونها

الفرع الأول
معنى تقرير اللجنة لغةً واصطلاحاً

يقصد بالمقرر Rapporteur "لغة" هو عضو من جماعة يوكل إليه بيان ما رأته الجماعة (١)، أما في الاصطلاح الدستوري فيقصد به العضو الذى تكلفه اللجنة البرلمانية التى ينتمى إليها بتقديم التقرير (٢)، وعرفه البعض (٣) بأنه " من يختاره كل أو غالبية أعضاء اللجنة من بينهم لعرض تقريرهم أمام المجلس والدفاع عنه". أما التقرير فعرفه الفقيه الفرنسي Eugene Pierre بأنه " العمل الرسمي الذي بموجبه تحيل اللجنة إلى المجلس نتيجة أعمالها ونتائج أبحاثها النهائية". وعرفه آخرون بأنه " مستند رسمي تعرض فيه اللجنة نتيجة فحصها ودراستها للموضوع الذى أحيل إليها"، وذهب البعض الآخر (٤) إلى أنه "حجة اللجنة أمام مجلسها ودليل على إنجاز مهمتها، وما توصلت إليه من معلومات وما تقترحه علاجاً للسلبيات" وفى قول موجز: هو إبلاغ – لـه- منها بما اتخذته وما انتهت إليه.

ويمتاز التقرير الصادر من اللجان بالإيجاز والتركيز فى عباراته، بحيث

---

(١) المعجم الوجيز الصادر عن مجمع اللغة العربية طبعة وزارة التربية والتعليم ١٩٩٠م. تحت كلمة قرر – المعجم الوسيط مجمع اللغة العربية الجزء الثانى.

(٢) أوليفية دوهاميل – المعجم الدستوري ترجمة/ منصور القاضي – الطبعة الأولى – ١٩٩٦م - ص١١٢١.

(٣) سامى عبد الصادق – أصول الممارسة البرلمانية...– المرجع السابق- ص١١٢ ، د.عمرو حسبو – اللجان البرلمانية.... – المرجع السابق – ص١٢٠.

(٤) فارس عمران – التحقيق البرلمانى........– المرجع السابق – ص٣٧٣.

يمكن للمجلس أن يصل منه إلى أكثر المعلومات وأغزر البيانات من أقل الكلمات، مع مراعاة ألا يحوطه غموض يبهمه، وإنما يجب أن تكون لغته سهلة وميسورة في فهمها، ويرشد بالفعل عن ثمرة البحث المتأني والمناقشة الهادئة والعميقة التي تمت داخل لجنته، ولذلك يمكن تعريف التقرير بأنه **«هو خلاصة بحث اللجان للموضوع المحال إليها»** فالتقرير هو عنوان إنجازها ومؤشر على انتهاء عمل اللجنة الخاصة و تولى اللجنة النوعية عملاً غيره. والتقرير كما قال أحد البرلمانيين [١]: هو أمانة فى عنق الأعضاء جميعاً، ولا يمكن إضافة أو حذف أية كلمة منه إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء اللجنة التى وضعته، ويجب ألا تصف اللجنة في تقريرها الداء، ولكن يجب أن تذكر الدواء، وطريقة إصلاح الأخطاء، وتكون رقابتها ليست للهدم ولكن للبناء، حتى وإن كان المجلس هو صاحب الأمر في التقرير، لأن التقرير ليس بالضرورة قرار المجلس النهائي[٢]. أما محتوى التقرير فكل إجراء تتخذه اللجنة تلخصه وتذكره، ولا يوجد ترتيب على الكم والكيف، فقد تسرد الموضوع جملة واحدة [٣]، وقد تجعله مقسماً إلى ثلاثة أقسام[٤]، أو خمسة

---

(١) فكرى الجزار – مضبطة جلسة مجلس الشعب رقم (٥٥) بتاريخ ١٩٨٣/٤/١٧ م- ص٣٨٥٩.

(٢) د. إبراهيم شلبي– تطور النظم السياسية والدستورية – دار الفكر العربي ١٩٧٤م– ص٣٩٥.

(٣) ومن ذلك تقرير لجنة تقصى الحقائق عن الحوادث الطائفية التى وقعت فى الخانكة راجع: مضبطة الجلسة ١٣ بتاريخ ١٩٧٢/١١/٢٨م - ص٤٠٧، ٤٠٨.

(٤) تقرير لجنة الإسكان والمرافق العامة والتعمير عن موضوع تقصى الحقائق عن مخالفات البناء فى بعض الأحياء بمحافظتى القاهرة والجيزة. وتصدع مبانى سوق العبور. راجع: ملحق مضبطة الجلسة الثانية والعشرين فى ١٩٩٦/١٠/٤م- ص٥٧.

أقسام[1]، أو ستة أقسام[2]، فبعد الانتهاء من المناقشات والتفصيلات واستطلاعاتها وجولاتها الميدانية، وتجميع الكم الهائل من المستندات والبيانات ليوضع في هذا المستند - ألا وهو التقرير- فهو يترجم المشاهد التي شاهدها أعضاء اللجنة بعد فرز المستندات والتي منها الصحيح ومنها غير ذلك، حتى تضع أمام المجلس العمل المصفى، بعدما استخلصته اللجنة من زهرة الأوراق والمستندات ومن هنا وهناك.

والتقرير يتكون من جزأين هما:-

الأول: الأسباب وهو محل المناقشة.

الثاني: النصوص وهي محل التصويت.

والتقرير كما يشمل رأى الأغلبية، يجب أن يتضمن رأى الأقلية، وهنا يفصل المجلس في المسألة وهو على بينة تامة من أمره، ولا بأس من بيان عدد الأصوات التي تقرر بمقتضاها كل اقتراح أو حل مما احتواه التقرير، والمجلس غير مقيد بالأسباب التي تبنتها اللجنة وبنت عليها مقترحاتها[3]. وطبيعة تقارير اللجان أنها مجرد عمل تحضيري، فهي لا تصدر قرارات، ولا مجال لمنح سلطة أخرى حق الطعن علي قراراتها، ولو جعل ذلك لكان فيه تقليل من دور اللجان البرلمانية، ولأهمية التقرير الصادر من اللجان تنص المادة (٢٧٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه: «... وفيما عدا طلب

---

(١) تقرير لجنة تقصي الحقائق عن موقف الإسكان الشعبي بمحافظة الإسكندرية. ملحق مضبطة الجلسة ٩٩ بتاريخ ١٩٨٥/٧/٢م- ص٢٥٤.

(٢) من ذلك تقرير لجنة الشئون الصحية والبيئية عن تقصي الحقائق حول التجاوزات المالية والإدارية بمشروع ومنحة استرداد تكاليف العلاج – مضبطة الجلسة ٧ بتاريخ ١٩٩٦/٦/١٨م- ص٣.

(٣) فؤاد كمال – الأوضاع البرلمانية.....- المرجع السابق – ص١٠٥.

استعجال إنهاء التقارير فى الموضوعات المحالة إلى لجان المجلس، أو الإجراءات المتعلقة بمباشرتها لمهمتها، لا يقبل طلب الكلام فى موضوع محال إلى إحدى اللجان إلا بعد تقديم تقريرها وإدراجه بجدول أعمال المجلس».ولكن هل يجوز للجنة ألا تقدم تقريرها رغم عدم الحديث فى الموضوع المحال إليها إلا بعد تقديم التقرير؟

بالاطلاع على السوابق البرلمانية نجد أن للجنة الحق في رفض الاقتراحات أو المشروعات المحالة عليها أو إدخال تعديلات عليها، ولكن يجب عليها فى حالة الرفض أن تقدم للمجلس تقريراً برأيها [1]، وإن كان في حالات نادرة لا تقدم اللجان تقريراً أصلاً، ومن ذلك عند وجود ضرورات سياسية تمنع اللجنة عن تقديم تقريرها، فقد يكون الصمت الوسيلة الوحيدة والأبلغ لتقي البلاد من مناقشات ضارة بمصالحها، بيد أنه إذا قدمت احتجاجات على هذا السكوت، فالمجلس وحده صاحب الحق فى الترخيص أو عدم الترخيص بامتداد السكوت أو تقديم التقرير، ويكفى في هذه الحالة أن يعلن المجلس موافقته على الصمت ضمناً من غير أخذ الرأى بطريقة صريحة.وتنص المادة (٦٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه «على كل لجنة أن تقدم تقريراً إلى المجلس عن كل موضوع يحال إليها، أو إلى الجهة التى أحالته إليها، طبقاً لأحكام هذه اللائحة، واللجنة إذا عرضت لها مسألة أثناء دراستها، أو اتضح لها أمر لا يتعلق مباشرة بموضوع البحث المحال إليها، أن تحيط رئيس المجلس علماً به – وللرئيس – إذا رأى محلاً لذلك – أن يعهد إليها ببحثه وإعداد تقرير برأيها فيه، لعرضه على المجلس أو أن يعرض الأمر مباشرة على المجلس ليقرر فيه ما يراه»، والمادة (١١٠) من الدستور نصت

(١) تنص المادة (٩٠) من لائحة ١٩٧٢م أنه «على كل لجنة أن تقدم تقريراً عن موضوع محال لها...».

أن «يحال كل مشروع قانون إلى إحدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه...» ومن هنا يتضح لنا أن تقديم تقرير عن الموضوعات المحالة إلى اللجان أمر كفله الدستور وفصلته اللائحة الداخلية وهو أمر وجوبي.

والتقرير قد يقدم للمجلس- وهو الغالب – كما قد يقدم إلى جهة أخرى غيره، تكون قد أحالت الموضوع إلى اللجنة. مثالاً لذلك ما تنص عليه المادة (١٦) من اللائحة الداخلية والتى أباحت لمكتب المجلس أن يكلف إحدى اللجان بدراسة موضوع معين وتقديم تقرير إليه بعد بحثها ودراستها وتوصياتها بشأنه، وللمكتب أن يقرر عرض التقرير على المجلس. وهنا يتضح لنا المقصود من عبارة «أو الجهة التى أحالته إليها» بالمادة السابقة، وهذه الحالة من الحالات التي لا تكون فيها الإحالة من المجلس ككل، وإنما من أحد أجهزته، كمكتب المجلس [1].والفقرة الأخيرة من المادة (٦٦) تجعل تقدير الأمر الطارئ أمام اللجنة لرئيس المجلس، وإن كنا نرى أنه يجب أن نجعل هذا الأمر للجنة نفسها أو لرئيسها فهي الأقدر على تقدير الظروف الطارئة ثم تخطر بعد ذلك رئيس المجلس حتى تنتهي من التقرير المطلوب منها في سهولة ويسر.

الفرع الثاني
مضمون التقارير البرلمانية

«يجب أن يشمل تقرير اللجنة بيان إجراءاتها ورأيها فى الموضوع المحال إليها، والأسباب التي استندت إليها فى رأيها، ورأى اللجنة أو اللجان التى تكون قد استأنست بملاحظاتها ومجمل الآراء الأخرى التى أبديت فى اجتماعات اللجنة بشأن الموضوع، وكذلك الآراء والاقتراحات المكتوبة التى

(١) د. فارس عمران – لجان التحقيق........... – المرجع السابق – ص٣٦٥.

أخطرت بها. وترفق بتقرير اللجنة نصوص المشروعات أو التشريعات محل التقرير مع مذكراتها الإيضاحية. ويجب أن يتضمن تقرير اللجنة الآراء المخالفة التى تكون قد أبديت من أعضائها فى الموضوع، ومجمل الأسباب التى تستند إليها هذه الآراء إذا طلب ذلك أصحابها كتابة من رئيس اللجنة»[(١)].والتقرير هو نتيجة البحث والمناقشة الهادئة والعميقة للموضوع ، لذلك فهو يختلف عن المحاضر التى تحرر عن المناقشات التى تدور فى اللجان، والتي تحفظ بأمانتها للرجوع إليها كلما اقتضت الحاجة لذلك.

ويجب أن يشمل التقرير على ما يلي:-

١- الإجراءات التي اتخذتها اللجنة ورأيها فى الموضوع المحال إليها، والأسباب التي استندت إليها فى رأيها.

٢- رأى اللجنة أو اللجان التى تكون قد استأنست بملاحظاتها.

٣- مجمل الآراء الأخرى التى أبديت فى اجتماعات اللجنة بشأن الموضوع، وكذلك الآراء والاقتراحات المكتوبة التى أخطرت بها، وإن كان يجب أن تتمسك الأقلية بإثبات رأيها حتى تذكره اللجنة في تقاريرها.

٤- وجوب أن تتضمن تقارير اللجان ما انتهى إليه رأى الأغلبية، والآراء المخالفة لرأى أغلبية اللجنة والتى تكون قد أبديت من أعضائها فى الموضوع، وكل الأسباب التي تستند إليها هذه الآراء إذا طلب ذلك أصحابها كتابة من رئيس اللجنة، وذلك حتى يتسنى للمجلس معرفة

---

(١) نص المادة (٦٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

الحقيقة برمتها ويمكنه إبداء الحكم الصائب [١]، وإن كان فى الواقع العملى لا تثبت الآراء المخالفة [٢]

٥- نصوص المشروعات أو التشريعات محل التقرير مع مذكراتها الإيضاحية.

والتقرير هو عمل من أعمال اللجنة تعده بالكيفية التى تراها مناسبة، ومن ثم فلا يجوز لعضو من أعضاء المجلس أن يحاسب اللجنة عن طريقة إعدادها للتقرير، مادامت قد اتبعت أحكام الدستور وأحكام اللائحة [٣]. ويعتبر التقرير ملكاً للجنة فلا يملك المجلس التغيير والتبديل فيه، ولكنه يملك ألا يقر عبارة وردت فى التقرير، والسوابق البرلمانية تشير إلى أن المجلس لا يملك التغيير والتعديل[٤] في تقارير اللجان، وإنما له أن يبدى ملاحظاته على ما جاء

---

(١) سامي عبد الصادق – أصول الممارسة البرلمانية – المرجع السابق – ص١٥٦. مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الثانى – مضبطة الجلسة الحادية والأربعين – فى ١٤ من يونيه ١٩٣٧م – ص ١٣٢٤- مدونة التقاليد .. – المرجع السابق – ص٨٨.

(٢) وخير دليل على ذلك أن أحد الأعضاء فى اللجنة التى شكلها مجلس الشعب حول مشروع قرية مرحبا السياحية كان قد اعترض على توصيات هذه اللجنة وطلب تسجيل هذا الاعتراض على أساس أنه يطالب بمحاسبة المسئولين عن إهدار المال العام فلم تستجب الأغلبية ولم يثبت ذلك بالتقرير فلم يجد إلا جلسة المجلس لمناقشة ذلك التقرير للجهر بهذه المعارضة».مجلس الشعب- مضبطة جلسة الخميس فى ١٩٩٢/٤/١٤م - ص١١.

(٣) د. عمرو حسبو – اللجان البرلمانية....– المرجع السابق – ص١١٦.

(٤) ففي جلسة مجلس النواب في ١٣ من يوليه ١٩٢٦م وكان مقرر لجنة المالية / إسماعيل صدقي باشا وقد أيد رأيه الأستاذ / مكرم عبيد قائلاً: إن المجلس ليس له أن يطلب من اللجنة أن تغير عباراتها، كما أنه ليس له أن ينسب لها شيئاً لم تقصده وله فقط أن يبدى ما يريده من ملاحظات وانتهى الأمر بأخذ الرأي على عدم الموافقة على عبارة واردة في تقرير اللجنة، وهذا ما ذهب إليه رئيس المجلس/ سعد زغلول باشا عندما قال: =

بالتقرير بالموافقة أو بالرفض[1]، ولكن هذا لا يؤخذ على إطلاقه ولا يصل الأمر إلى تجاهل أعضاء المجلس الأخطاء اللغوية في التقرير، وهذا ما حدث عند تلاوة تقرير اللجنة كما هو، ونعلم أن اللغة العربية هى اللغة الرسمية فى البلاد والدستور نص على ذلك، الأمر الذي يصبح معه عدم تصحيح الأخطاء مخالفة دستورية، ولذلك من حق المجلس تصحيح أي خطأ مادي أو مطبعي في مشروع القانون دون إحالته إلى اللجنة المختصة [2].

المطلب الثاني
أهمية تقارير اللجان البرلمانية

الفرع الأول
دور مقرر اللجان البرلمانية

«يختار مكتب اللجنة عند الانتهاء من مناقشة الموضوع المحال إليها أحد أعضائها ليكون مقرراً للموضوع، وليبين رأيها فيه أمام المجلس. كما يختار المكتب مقرراً احتياطياً يحل محل المقرر الأصلى عند غيابه، فإذا غابا

= «إن المجلس لا يملك حق التغيير في التقرير فإما أن يقبل المجلس رأى اللجنة أو يرفضه، ثم أضاف قائلاً: «لا يملك المجلس التعديل....» ولم يعترض أحد على هذا الرأي...انظر: سامي عبد الصادق – أصول الممارسة – المرجع السابق – ص١٥٦.

(١) فقد اقترح أحد الأعضاء استبعاد جملة من تقرير إحدى اللجان وإبدالها بغيرها فرد عليه المقرر بأن تقرير اللجنة ملك لها فلا يملك المجلس حق التبديل والتغيير فى عباراته إنما له أن يبدى ملاحظاته على ما جاء به بالموافقة أو غير الموافقة، لأن التقرير هو تقرير اللجنة لا تقرير المجلس. انظر: مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص١٠١ وما بعدها.

(٢) مجلس النواب – دور الانعقاد الثالث – مضبطة الجلسة الثالثة - في ١٥ من يونيو ١٩٢٦م ص٤٧- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٩٧، مجلس الشيوخ – مضبطة الجلسة الثالثة والثلاثين - في ١٣ من يونيو ١٩٤٩م- ص١٢٣٥ وما بعدها - مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٢١٧.

عن جلسة المجلس فللرئيس أن يطلب من رئيس اللجنة أو من أحد الحاضرين من أعضائها أن يتولى شرح التقرير نيابة عنها» [١]. لمقرر اللجنة الحق في بيان موضوع التقرير المقدم منها من جميع نواحيه، فهذا حقه وواجبه أمام كل محاولة للنيل منه، فهو يتولى الكلام إذا طلب ذلك، لذلك يجب أن يكون له من الثقل الأدبي والنفوذ الملموسين، وحجة قوية في القول وبلاغة في الحديث[٢]، وهنا نجد أنه يوجد مقرران أحدهما أصلي والآخر احتياطي، وهو أمر جرى العمل به، ولا يباشر الأخير مهام عمله طالما كان المقرر الأصلي حاضراً لجلسة المناقشة، والعبرة بالحضور الحقيقي لا الحكمي، أي يكون قادراً على القيام بعمله، والسوابق البرلمانية تشير إلى أن هذه اللجان لا تلتزم – دائماً – بهذا النص ففي بعض الأحيان لا تختار لتقريرها غير مقرر واحد فقط[٣]، وإن كانت هناك لجان قد اختارت مقررين أحدهما أصلي والآخر احتياطي [٤].

واختيار المقرر وفقاً لهذا النص من سلطة مكتب اللجنة وحده [٥]،

---

(١) نص المادة (٦٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) مجلس النواب - دور الانعقاد العادي الثالث- مضبطة الجلسة الثانية عشرة– في ٦ من فبراير سنة ١٩٤٠م - ص ٧٥٢. مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص ١٠٤.

(٣) ومن أمثله ذلك: تقرير لجنة تقصى الحقائق عن أسباب تدهور الموقف الاقتصادى والإنتاجى للشركة الأهلية للغزل والنسيج بالإسكندرية الذي اختير مقرراً لتقريرها العضو / محمد رشوان محمود.انظر: مجلس الشعب - مضبطة الجلسة الخامسة والستين ٢٠ من يونيه ١٩٨١م- ص٦٠٤٢.

(٤) ومن أمثلة ذلك اختيار العضو د.م/ أمين مبارك مقرراً أصلياً لتقرير لجنة تقصى الحقائق فى مشروعات فوسفات «الوادى الجديد أبو طرطور» والعضو / سعد عبد الحميد شلبي مقرراً احتياطياً لها فيه أمام المجلس. مجلس الشعب - مضبطة الجلسة التاسعة والستين - في ١٨ من يونيه ١٩٩٦م - ص٦٩، ٧٠.

(٥) وفقاً للمادة (٤١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب «يشكل مكتب اللجنة من رئيس ووكيلين وأمين للسر».ومن المفارقة أنه يقترب من تشكيل مكتب المجلس..!

والمادة (٩٦) من اللائحة السابقة (لائحة ١٩٧٢م) كانت تجعل اختيار المقررين للجنة كلها، والنص في اللائحة السابقة أفضل حالاً من الحالية، رغم أن اللائحة السابقة كانت تقرر مقرراً واحداً، ولكن اللائحة الحالية تنص على مقررين. وفى فرنسا يتم تعيين مقرر للجنة التحقيق البرلمانية وعند الاقتضاء مقررين معاونين أو متخصصين، وإن كان كما ذهب البعض [١] جعل مقررين أفضل للموضوع، ولهما أنفسهما لأن كلاً منهما يكمل الآخر، ويمكن الإحاطة بكل كبيرة وصغيرة فى الموضوع، ورغم أن وجود أحدهما يغنى عن الآخر. ولكن ماذا لو تغيب المقرر الأصلى والمقرر الاحتياطى معاً؟

إذا غاب مقررا اللجنة الأصلي والاحتياطي عن الجلسة التى يعرض فيها تقرير اللجنة، فلرئيس المجلس أن يطلب من رئيس اللجنة أو من الحاضرين من أعضائها اختيار من يتولى شرح التقرير نيابة عنها [٢]. وتجرى التقاليد البرلمانية على وجوب أن يكون المقرر من الأغلبية داخل اللجنة [٣]،وذلك لأن المقرر ينوب عن اللجنة فى بيان رأيها للمجلس، وهذا الرأى نتاج إجماع آراء أعضاء اللجنة وأغلبيتهم ولا يجوز للمقرر أن يقر رأياً غير هذا الرأي، فإذا كان للمقرر رأى يتعارض مع هذا الرأى وجب عليه أن يتنحى عن صفته كمقرر [٤]. ورغم ذلك - وكما ذهب البعض [٥]- لم توضح اللائحة فى نصوصها أن يكون مقرر اللجنة أمام المجلس من الأغلبية التى وافقت على التقرير ذلك لأنه لا يسوغ أن يكون المقرر غير ذلك. وإن كنا نرى

---

(١) د. فارس عمران – التحقيق البرلمانى...... – المرجع السابق – ص٣٧٤.

(٢) مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص١٠٢.

(٣) مجلس النواب – دور الانعقاد الثانى – مضبطة الجلسة الثانية والثلاثين فى ٢٣ من فبراير ١٩٢٧م ص٥٠٣- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص١٠١.

(٤) سامى عبد الصادق – أصول الممارسة البرلمانية..– المرجع السابق – ص١٥٦.

(٥) د. فارس عمران – التحقيق البرلمانى....– المرجع السابق – ص٣٧٥.

أن المنطق وما جرى عليه العمل يجعل المقرر من الأغلبية حتماً، وهناك من التقاليد البرلمانية التي تقرر أنه لا وجه لإفصاح المقرر عن رأيه أثناء إلقاء التقرير،[1] بل ويجوز نيابة عضو آخر فى تلاوة تقرير اللجنة أو القرار[2].

وبالنظر في نصوص اللائحة نجد أنه «إذا كان عدد أصحاب الرأى المعارض لرأى أغلبية اللجنة لا يقل عن نصف عدد أصحاب الأغلبية، جاز لهم أن يختاروا ممثلاً لتوضيح رأيهم أمام المجلس. فإذا كان عدد المعارضين لرأى الأغلبية يقل عن النصاب المحدد فى الفقرة السابقة كان لهم أن يثبتوا أسماءهم فى التقرير، وأن يختاروا من بينهم من تكون له أولوية الكلام عنهم أثناء مناقشة التقرير إذا طلبوا ذلك كتابة من رئيس اللجنة، وإذا كان من بينهم ممثل لإحدى الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة كانت له الأولوية عليهم فى الكلام» [3].

ونص المادة السابق يقرر حالتين:-

الأولى: إذا كان عدد أصحاب الرأى المعارض لا يقل عن نصف عدد أصحاب الأغلبية وهنا يختارون ممثلاً لهم لتوضيح رأيهم أمام المجلس.

الثاني: إذا كان عددهم يقل عن ذلك ففى هذه الحالة يثبتون أسماءهم في التقرير،وأن يختاروا من تكون له أولوية الكلام عنهم أثناء مناقشة التقرير شريطة أن يطلبوا ذلك. وأولوية الكلام لممثل الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة عندما يكون من بين المعارضين.

---

(١) مجلس النواب – مضبطة الجلسة السادسة والعشرين فى ٣٠ من مارس ١٩٤١م- ص٧٦١ - مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص١٠٣.

(٢) مجلس النواب – دور الانعقاد العادي الرابع – مضبطة الجلسة السادسة عشرة في ١٩ من فبراير ١٩٤١م- ص٣٧٢ - مدونة التقاليد – المرجع السابق – ص١٠٢.

(٣) نص المادة (٦٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

ونتساءل مع البعض [1] عن الحكم إذا تعدد المعارضون وكانت انتماءاتهم السياسية إلى أحزاب معارضة مختلفة؟ وهو الأمر الذى من الجائز حدوثه مستقبلاً عندما يكون هناك حزبان أو ثلاثة أو أربعة أو خمسة فى حين أنه يكون شخصاً آخر من حزب مختلف. أجاب رئيس المجلس آنذاك قائلاً: إن ما تقصده عبارة على أنه إذا كان في اللجنة أغلبية وأقلية، والأقلية إذا كان منها ممثل لحزب ما، أو ممثل لحزب آخر فهل تكون الأولوية للاثنين معاً أو لأحدهما. وأضاف: إن الصياغة هنا كلمة «لإحدى» هذا اسم جنس إذن فهي تنصرف للاثنين معاً، فلو كان هناك حزبان فمعنى هذا أنه ممثل للحزبين، كذلك إذا كان هناك ثلاثة أحزاب فهو ممثل لثلاثة أحزاب أيضاً [2].

مدة تقديم اللجنة لتقريرها :-

«مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص تقدم اللجنة تقريرها خلال شهر على الأكثر من تاريخ إحالة الموضوع إليها، ما لم يحدد المجلس موعداً آخر، فإذا انقضى الميعاد ولم يقدم التقرير فلرئيس المجلس أن يطلب من رئيس اللجنة بيان أسباب التأخير، وتحديد المدة اللازمة لإتمام عملها، وللرئيس أن يعرض الأمر على المجلس ليقرر ما يراه. ويجوز في هذه الحالة للمجلس أن يحيل الموضوع إلى لجنة خاصة يشكلها لتقديم تقرير عنه خلال المدة التى يحددها» [3]. وهذا النص بهذه الصورة لا يتفق مع الواقع، فكما ذهب البعض [4] لا يجرى العمل على ذلك، ففى الظروف العادية المدة تكون شهراً، شريطة ألا يكون هناك نص خاص يحدد مدة أقل أو أكثر وهى المدد الأخرى التى يحددها

---

(١) سامى عبدالصادق – أصول الممارسة البرلمانية – المرجع السابق – ص١٥٧.

(٢) مجلس الشعب – مضبطة الجلسة الثانية عشرة ١٦ من أكتوبر ١٩٧٩م- ص٢٩٧.

(٣) نص المادة (٧٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٤) سامي عبد الصادق – أصول الممارسة البرلمانية.. – المرجع السابق – ص٥٨.

المجلس، وهذه المادة تجعل الأمر لرئيس المجلس في مد الأجل لتستطيع خلاله اللجنة أن تنتهى من أعمالها، وتقدم تقريرها، فبعد تقرير مدة الشهر للجان لتقديم تقريرها، أردف بعد ذلك ليقرر أنه إذا مضى هذا الشهر دون تقديم التقرير فلرئيس المجلس أن يطلب من رئيس اللجنة بيان أسباب التأخير، وتحديد المدة اللازمة لإتمام عملها، ومن جانب آخر فإن النص قد أجاز لرئيس المجلس أن يعرض الأمر على المجلس لتقرير ما يراه، في حين أنه أولى بواضعى مشروع اللائحة الداخلية أن يجعلوا أمر عرض تأخير اللجنة عن تقديم تقريرها على المجلس أمراً وجوبياً.

ففي اللائحة السابقة كان الأمر أوضح من ذلك لأن المجلس هو الذى يستطيع – إذا رأى – أن يقرر مد مدة الشهر فى بداية إحالة الموضوع على اللجنة من عدمه، فمن باب أولى أن يكون هو صاحب القرار فى المد لإعداد التقرير على حسب أهمية الموضوع ومدى تشعبه فلا يترك الأمر لرئيس المجلس شاء أو لم يشأ. وإن جاز لرئيس المجلس استعجال اللجنة فى تقديم تقريرها فلا يملك بنفسه مد الفترة بإرادته المنفردة، فهذا لم تقره اللائحة الأمر الذى يعتبر مخالفاً لها إذا حدث. وحتى لا ندخل في خلاف فيجب على اللجان البرلمانية أن تنجز أعمالها خلال المدة المحددة لها بل وإن استطاعت فى أقل من ذلك فخيراً فعلت، لأن الأمور يجب أن تحسم، حتى لا تهدر الحكمة من حسمها في وقتها. والعمل جرى على أن يطلب رئيس اللجنة من رئيس المجلس عرض أمر مد المدة على المجلس، وذلك قبل انتهائها. وقد جرت العادة أن يعرض الرئيس هذا الأمر على المجلس مبيناً أسباب هذا المد، كما جرت العادة على أن يوافق المجلس على ذلك وهو ما كان

بوسع اللائحة تداركه (١).

ونص المادة (٩٥) من اللائحة الداخلية السابقة كان أحسن صياغة فهو يقضى بأن" تقدم اللجنة تقريرها خلال شهر من تاريخ إحالة الموضوع إليها، ما لم يحدد المجلس أو اللائحة موعداً آخر، فإذا مضى الموعد ولم يقدم التقرير فلرئيس المجلس أن يطلب من رئيس اللجنة بيان أسباب التأخير، وتحديد المدة اللازمة لإتمام عملها، ويعرض الرئيس الأمر على المجلس ليقرر ما يراه». والأمر هنا وجوبي وهو عرض أمر تأخير اللجان فى إعداد تقاريرها على المجلس والنص السابق في اللائحة الحالية جعله جوازياً. والفقرة الأخيرة من المادة (٧٠) أجازت للمجلس أن يحيل الموضوع الذى لم تنته منه اللجنة النوعية إلى لجنة خاصة يشكلها المجلس لتقديم تقرير عنه خلال المدة التى يحددها، فهذا يؤدى – كما ذهب البعض (٢) بحق – إلى نوع من إضاعة الوقت لعمل المجلس ولجانه، ذلك لأن اللجنة النوعية التى لم تنته بعد من إعداد تقريرها، فإنها بالضرورة قد بدأت عملها واستوعبته طوال الشهر، وعلى الأقل من تاريخ الإحالة إليها، وهو ما ستبدأ منه اللجنة الخاصة من جديد ولمدة سيحددها المجلس وقد يتطلب ذلك وقتاً طويلاً آخر هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن إحالة الموضوع إلى لجنة خاصة، فيه ما يوحى بتقصير من جانب اللجنة النوعية، ويحمل بين طياته بعض اللوم للجنة على أنها لم تنجز عملها دون إدراك للأسباب والمعوقات. وضياع وقت وجهد اللجنة النوعية هباء منثوراً، والتوبيخ ربما بذنب أو بدون، ونضيف بأن الإحالة إلى لجنة أخرى أمر خطير، فنصوص اللائحة تجعل من اللجان الخاصة فى الموضوعات الهامة اليد العليا، وتسحب البساط من تحت يدي اللجان النوعية لحكمة ما...!!،

(١) سامي عبد الصادق – أصول الممارسة البرلمانية – المرجع السابق – ص١٥٩.

(٢) فؤاد كمال – الأوضاع البرلمانية.....– المرجع السابق – ص١٣٠.

فقد تتحول أهم القوانين وأخطرها على الإطلاق للجان الخاصة [1] فخطورة الأمر أنه ربما يكون أغلب أعضاء اللجان الخاصة من أعضاء الحكومة، بل وأن يكون رئيسها نائباً برلمانياً ووزيرا في السلطة التنفيذية فهذا أمر غير مقبول.وهنا نلقى على عاتق اللجان النوعية المسئولية فى عدم إعدادها التقارير الموكولة إليها في موعدها، ولذلك يجب أن تلتزم اللجان بالموعد المحدد لها[2]. ولكن هل يجوز للأعضاء فى حالة التأخير من قبل اللجان أن يوجهوا شكواهم للجنة نفسها إذا عناهم الأمر؟

إذا تضرر أحد الأعضاء [3] من تأخير اللجنة عند تقديم تقريرها يجب أن يوجه شكواه إلى رئيس المجلس ، ويحيله الأخير بعد ذلك للجنة المختصة ، لأنه لا يجوز توجيه الكلام من عضو إلى عضو آخر أو من عضو إلى لجنة، إلا عن طريق رئيس المجلس. والحكومة قد تستعجل التقرير من اللجنة، وإن كان ذلك – غالباً – ما يحدث بل وعند استعجال أعضاء البرلمان لتقرير اللجنة قد تتدخل الحكومة بالمعارضة أو الموافقة لذلك، وإن كنا نرى أن هذا شأن من شئون البرلمان الداخلية ولا يجوز للحكومة أن تتدخل في ذلك.

«يجوز بموافقة أغلبية أعضاء اللجنة أو بناء على طلب رئيس المجلس أن تعرض اللجنة مشروع تقريرها عن مشروع قانون، أو اقتراح بمشروع

---

(١) من أهم القوانين التى شكلت لها لجنة خاصة لبحث ودراسة قانون الإرهاب، كانت برئاسة د. مفيد شهاب ...!! جريدة الأهرام القاهرية – بتاريخ ٢٠٠٨/٦/٢٨م- ص٣ – أسامة سرايا وآخرون.

(٢) مجلس الشعب – مضبطة الجلسة الحادية والخمسين ٣٠ من مايو ١٩٧٦م- ص٦٢٨٧. مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٨٦.

(٣) بل يجب أن يقدم العضو اقتراحاً إذا رأى تعديلاً فى جزئية من تقرير اللجنة. انظر: مجلس النواب – مضبطة الجلسة الحادية والثلاثين – فى ١٢ من أبريل ١٩٤١م- ص٨٥١- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٥٨.

قانون، أو موضوع له أهمية خاصة فى اجتماع عام تدعو لحضوره من يشاء من أعضاء المجلس لإبداء الرأى أو الملاحظات التى يراها، ويجب في هذه الحالة أن تضمن اللجنة تقريرها إلى المجلس رأيها فيما أبدى فى هذا الاجتماع العام من آراء أو اقتراحات» (١). ومن هذه المادة السابقة يتضح أن موافقة أغلبية اللجنة أو طلب رئيس المجلس فى موضوع له أهمية خاصة أن يطرح فى اجتماع عام، ونظراً لأهمية تقارير اللجان وصل القول إلى أن مناقشتها والآراء التى تبدى فى اللجنة، والمجلس أثناء مناقشته التقرير وتقارير اللجان عموماً تعتبر بمثابة تفسير ملزم للمحاكم (٢).

«يقدم رئيس اللجنة تقريرها إلى رئيس المجلس للنظر فى إدراجه بجدول الأعمال، ويجب طبع التقرير وتوزيعه على أعضاء المجلس قبل الجلسة المحددة لنظره بأربع وعشرين ساعة على الأقل، وذلك ما لم يقرر مكتب المجلس فى الأحوال العاجلة إدراج الموضوع بجدول الأعمال مع الاكتفاء بتلاوة التقرير فى الجلسة» (٣)، والنص السابق لا يلزم رئيس المجلس

---

(١) نص المادة (٧١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) أثيرت مناقشات حول تفسير أحد نصوص قانون بين المالك والمستأجر عند عرض المشروع على المجلس، اتجه الرأي إلى وجوب إيضاح الاتجاه في النص ذاته، ولكن رئيس المجلس رأى أن إثبات المناقشات فى المضبطة يكفى لتفسير النص فى الاتجاه المقصود فقال: «انتم الآن تشرعون وتثبت في المضبطة كل الآراء التى تبدونها وهى بمثابة تفسير ملزم للمحاكم..». أيد أحد الأعضاء قائلاً: «طالما أن المجلس يقرر فى مداولاته ومناقشاته المقصود بالنص فإنه يكون قد زال كل لبس حول تفسيره...» وقد وافق المجلس على ذلك...» انظر: مجلس الأمة – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة التاسعة والثلاثين- في ١٣ من يوليو ١٩٦٩م- ص٥٣٤٦ وما بعدها. مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٢٦٨.

(٣) د. فتحى فكرى – القانون الدستورى – المرجع السابق – ص٥٣٤ – راجع: ما سبق ذكره فى اختصاصات رئيس المجلس.

باكثر من عرض الأمر على مكتب المجلس. حقا إن مكتب المجلس قد يستطيع أن يقرر عرض الأمر على المجلس، إلا أنه باعتراض رئيس المجلس يصبح الأمر لا جديد فيه.....!! (١). وهنا الخطورة في تجميد أهم رافد من روافد المجالس النيابية ألا وهو تقارير اللجان البرلمانية وذلك عن طريق الاكتفاء بالتلاوة أو عدم مناقشتها أمام المجلس ككل.

الفرع الثاني
أهمية مناقشة تقارير اللجان البرلمانية

مناقشة تقارير اللجان من الأهمية بمكان فإذا أدرج الرئيس التقرير فى جدول الأعمال، وجب طبعه وتوزيعه قبل الجلسة بأربع وعشرين ساعة على الأقل بعد ما يقدمه رئيسها إلى رئيس المجلس، ولكن المعيار المذكور هل هو معيار تنظيمى أم معيار سقوط؟ بمعنى هل يجوز مخالفته دون أثر؟ فقد يقدم التقرير في جلسة صباحية فى أحد الأيام ثم يناقش فى الجلسة المسائية، هل هذا جائز إذا كان أقل من أربع وعشرين ساعة؟

نرى أن هذا غير جائز لأن فيه إهداراً لحق التقرير في مناقشة جيدة ومتأنية واستعجال للأعضاء ومخالفة للائحة. ونذهب مع البعض – بحق – فى أنه يجب ألا يبدأ مناقشة تقرير اللجنة قبل أربع وعشرين ساعة(٢)، ليس فقط من تاريخ تقديمه إلى رئيس المجلس وإنما من تاريخ إدراجه بجدول الأعمال بالمجلس، ويجب أن يحدد موعد المناقشة بعد هذا الموعد – الذي أرى من وجهة نظري أنه تنظيمي – أي يجوز مخالفته عملاً (٣).

---

(١) نص المادة (٧٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) د. فارس عمران – التحقيق البرلمانى...... – المرجع السابق – ص٣٤٢.

(٣) مجلس الأمة – مضبطة الجلسة السادسة فى ٢٥ من أبريل ١٩٦١م – ص٤٣٠ - مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٩٤.

فهناك تقارير للجان تم مناقشتها فى نفس الجلسة التى تم توزيعها بها، فكما تحدثنا عن أنه يجب ألا يكون هناك موعد أقل من أربع وعشرين ساعة لمناقشة تقرير اللجان، يجب ألا يترك الأمر دون حد أقصى للمناقشة، يتمثل في سبعة أيام تحسب من تاريخ تقديم التقرير إلى رئيس المجلس، وأن يكون هناك رغبة صادقة فى حث الأخير على سرعة عرض التقرير للمناقشة وعدم الركون – أحياناً – إلى رغبة الحكومة فى التأجيل المتكرر لمناقشة هذه التقارير، ويجب على الأعضاء القيام بدورهم فى مساندة دور اللجان فى أعمالها وتقاريرها لإنجاز الأعمال خصوصاً مناقشة تقاريرها. ولكن السوابق البرلمانية تؤكد أن مجلس الشعب لم يحترم ولو لمرة واحدة الفقرة التى تلزمه بمناقشة تقارير اللجان فى أول جلسة تالية لتقديمها له، بل قد تصل – أحياناً – إلى شهور (١)، ويجب أن يسأل رئيس المجلس أمام الأعضاء ويجب عرض الأمر على المجلس ككل في الحالات الهامة. وعدم طباعة التقرير أمر غير مقبول، وإن كان يمكن التجاوز عن التلاوة لأن المرء كثيراً ما يدرك ببصره مالا يدركه بسمعه، فتكون قراءته للتقرير ثم سماعه يتلى عليه تكملة لنقص ما قد يعترى معلوماته بشأنه، ومن السوابق البرلمانية ما يشير إلى أن تقرير اللجنة لا يتلى – دائماً – فى جلسة مناقشته وإنما قد يكتفى بتوزيعه (٢) توفيراً للوقت، وكثيراً من الأحيان يتوسط المجلس بين الأمرين فيسمح بتلاوة موجز

---

(١) ومن أمثلة ذلك لجنة تقصى الحقائق حول ما نسب إلى الشركة المصرية للملاحة البحرية التى قدمت تقريرها فى ١٩٧٩/١/٢٥م، ولم تجر مناقشته إلا فى ١٩٨٠/٢/١٧م أى بعد مرور سنة كاملة واثنين وعشرين يوماً. انظر: مجلس الشعب - مضبطة الجلسة الثالثة والخمسين- في ١٧ من فبراير ١٩٨٠م- ص٥٣٣٩.

(٢) من أمثلة الحالات التى وزع فيها التقرير "تقرير لجنة تقصى الحقائق عن واقعة بيع مستشفى الجمهورية". مجلس الشعب - مضبطة الجلسة السبعين - في ١ من يوليو ١٩٨٢م- ص٦٢٤٥.

للتقرير [1]، رغبة في تحقيق الهدفين معا، وهما توفير الوقت والجهد من ناحية، وإحاطة من لم يتمكن من الاطلاع على دقائق التقرير من الحاضرين من التعرف على مشتملاته من ناحية أخرى[2].

«لرئيس المجلس ولكل لجنة من لجانه أن تطلب من المجلس بواسطة رئيسها أو مقررها إعادة أى تقرير إلى اللجنة، ولو كان المجلس قد بدأ فى نظره، وذلك لإعادة دراسة الموضوع أو بعض جوانبه فى ضوء ما دار من مناقشات أو ما استجد من ظروف واعتبارات، ويفصل المجلس في ذلك بعد الاستماع إلى رأى رئيس اللجنة أو مقررها ورأى الحكومة [3].وبالرغم من إدراج التقرير جدول الأعمال أجازت اللائحة الحكم السابق. ولكن ما هو المتبع فى مناقشة تقارير اللجان البرلمانية بالجلسات العامة للمجلس؟ توجد خطوات يجب أن تتبع فى حالة مناقشة تقارير اللجان منها:-

أولاً: تجب تلاوة تقرير اللجنة قبل المناقشة إذا كان متعلقاً بمشروعات القوانين المكملة للدستور أو القوانين الأساسية أو إذا كان التقرير يتضمن رأياً مخالفاً لرأى أغلبية اللجنة.

ثانياً: يجوز للمجلس فى غير الأحوال الموضحة بالبند (أولا) أن يقرر تلاوة تقرير اللجنة قبل المناقشة إذا رأى محلاً لذلك.

ثالثاً: يتعين في جميع الأحوال أن تجرى المناقشة على أساس المشروع

---

(١) من أمثلة ذلك تقرير لجنة تقصى الحقائق عن أسباب تعطيل مشروع شمتو. مجلس الشعب - مضبطة الجلسة السادسة والثمانين - في ١٨ من مايو ١٩٩٥م- ص٢٣.

(٢) وهو ما يجرى العمل عليه فى الأونة الأخيرة – وغالباً – إذا لم تمض مدة طويلة بين توزيع التقرير وتاريخ المناقشة. انظر : د. فارس عمران – التحقيق البرلمانى – المرجع السابق – ص٣٧٩.

(٣) نص المادة (٧٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

الذى تقدمت بـه اللجنـة، ويفهم من ذلك أن أسـاس المناقشة هو التقرير الذى تقدمه اللجنة وما انتهت إليه بالنسبة لمشروع القانون المحال إليها.

وتجرى التقاليد البرلمانية على أنه يتم عمل جدول مقارن فى تقرير اللجنة بحيث تقسم صفحات التقرير فيما يختص بالنصوص القانونية للمشروع إلى قسمين [1]:-

القسم الأول: قسم يوضح فيه مشرع القانون كما ورد من الحكومة.

القسم الثانى: يوضح فيه مشروع القانون كما عدلته اللجنة.

وهذا لا يستوجب أن يكون التعديل شاملاً لكل نصوص المشروع، بل هناك نصوص ترى اللجنة الإبقاء عليها كما وردت فى مشروع الحكومة[2] الأصلي، كما أن هناك نصوصاً أخرى، ترى اللجنة حذفها أو إضافة نصوص إليها أو تجزئتها. وبعد أن يتم عرض التقرير على المجلس سواء بتلاوته أو بالاكتفاء بالإشارة إليه فى غير الأحوال التى يتعين فيها التلاوة فإنه تبدأ مداولة المجلس فى التقرير ومناقشة ما جاء فيه، ومعنى المداولة المناقشة الواسعة فى كافة جوانبها وعلى مختلف اتجاهاتها مع مراعاة قواعد الكلام فى الجلسة. وتبادل في الرأي بين أعضاء المجلس وهى عادة ما يتبعها إصدار قرار من المجلس.وتبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع إجمالاً فإذا لم

---

(١) خلو تقرير اللجنة في شأن مشروع قانون بتعديل قانون قائم من نصوص القانون الأخير لا يمنع من نظر المجلس له ومناقشته. مجلس النواب – دور الانعقاد العادي الرابع – مضبطة الجلسة الثالثة والعشرين- في ١٥ من يونيه سنة ١٩٤٨م- ص ٢٦٠٧، مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٩٠.

(٢) راجع:تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بشأن التعديلات الدستورية الأخيرة. مجلس الشعب – مضبطة الجلسة السادسة والخمسين الفصل التشريعي التاسع دور الانعقاد العادي الثاني- في ١٨ من مارس ٢٠٠٧م، ٢٨صفر ١٤٢٨ هجرية- ص ٢٥.

يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ، عد ذلك رفضاً للمشروع، وينتقل المجلس بعد الموافقة على المشروع من حيث المبدأ إلى مناقشة مواده مادة مادة بعد تلاوة كل منها، ويؤخذ الرأي في كل مادة على حدة ثم يؤخذ الرأى على المشروع في مجموعه، ويلاحظ في كافة هذه المراحل أن تقرير اللجنة يحدد مصير المشروع المقترح حيث يبلور موقف الأعضاء تجاهه، ويوجه رأى أغلبية المجلس ويحدد بالتالى موقف المجلس بصدد المصير النهائي للنص المقترح ويحظى مقرر اللجنة ورئيسها بأهمية كبيرة فى هذا المقام، حيث يقوم مقرر ورئيس اللجنة المختصة بالمشاركة فى إدارة المناقشات بالجلسة العامة للمجلس، خاصة وأن المناقشة تجرى على أساس المشروع الذى تقدمت به اللجنة، وهنا يتضح كيف يصدر القانون؟ ودور اللجان البرلمانية في إخراجه؟.

وتمنح اللائحة الداخلية لرؤساء اللجان والمقررين خلال المناقشة للموضوعات الصادرة عن لجانهم الحق فى الكلام كلما طلبوا من رئيس المجلس ذلك. ويترتب على ذلك أن الغالبية العظمى للتعديلات التى تتم الموافقة عليها من قبل المجلس تجد أساسها فى تقرير اللجان، أو بناء على توصيات صادرة من رئيس ومقرر اللجنة المختصة، بل ومن واجب اللجنة أن تضع تقريراً عن كل اقتراح على حدة، وأن تفصل التقارير عن بعضها، فإن لم تفعل قامت السكرتارية بذلك. (١).

ومن هنا نخلص إلى أن اللجان البرلمانية عندما تشارك بفاعلية كبيرة

---

(١) قارن في ذلك:

- George (Henri) :les pouvoirs des rapporteurs des Commissions parlementaires melanges offerts a Georges Burdeau Le pouvoir paris L. G .D . J – 1977 P 441 ets
- CAHOUA (paul) :op .cip P 37 ets.

فى أداء الوظيفة التشريعية، نجد الحراك والفاعلية داخل البرلمان، وذلك من خلال بحثها وفحصها ومناقشتها، وحقها في اقتراح القوانين، بل وتعديلها للنصوص المحالةَ إليها، وقيامها بإعداد تقرير يحل محل النص الأصلى فى المناقشة بالجلسة العامة، التي تقوم اللجان عن طريق رؤسائها ومقررها بإدارتها والتأثير من خلالها على رأى الأغلبية البرلمانية [1]. ولرئيس اللجنة أو مقررها أن يطلب من رئيس المجلس إعادة التقرير إلى اللجنة ولو كان قد بدأ فى نظره، وهذا ضروري [2] خاصة إذا طرأ أى جديد قد يؤدى إلى تعديل التقرير، وبالتالي تعديل التوصيات المرفقة به، وما دام التقرير لم يوزع فاللجنة أن تسترده، ولكن بعد التوزيع لا يجوز الاسترداد إلا بعد إخطار المجلس بجواب للرئيس يتلى في الجلسة.

«تقدم كل لجنة قبل نهاية كل دور انعقاد سنوى عادى لرئيس المجلس في الموعد الذي يحدده تقريراً عن أوجه نشاطها خلال هذا الدور، ويجب أن يتضمن هذا التقرير بيان الموضوعات التى أحيلت إليها، والتقارير التي أنجزتها، وما قرره المجلس بشأنها والموضوعات التى تبقت لديها ، وما لم يتم إنجازه منها والأسباب التى أدت إلى عدم إعداد اللجنة تقريرها بشأنها،وللجنة كذلك أن تقدم تقارير مماثلة خلال السنة كلما رأت مبرراً لذلك، ولرئيس المجلس أن يأمر بطبع هذه التقارير وتوزيعها أو بإحالتها إلى اللجنة العامة لاتخاذ ما تراه مناسبا بشأنها» [3].

ومن نافلة القول: عدم جواز تأجيل مشروعات القوانين بعد انتهاء اللجنة

---

(١) د. مريد أحمد – التوازن بين السلطتين......... – المرجع السابق - ص ٣٢٣.
(٢) مجلس الشيوخ – دور الانعقاد الرابع – مضبطة الجلسة الخامسة عشرة في ٣١ من يناير ١٩٢٧م- ص ٥١ - مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٩١.
(٣) نص المادة (٧٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

من بحثها، فإذا أعدت اللجنة مشروعات القوانين بعد عرضها من قبل الحكومة لبحثها. فبعد بحثها وتقديم تقرير عنها فهذا نهاية عملها، ويعرض الأمر بعد ذلك على المجلس فلا يمكن بعد ذلك أن يؤجل إلى مستهل الدورة النيابية (البرلمانية) القادمة [1]. ولكن هل تملك اللجنة الحق في إعادة النظر في قراراتها، وإصدار قرار جديد قياساً على حق المجلس في ذلك؟

أثير هذا الأمر بين أعضاء مجلس النواب، حول جواز قيام اللجان البرلمانية التي اتخذت قراراً في موضوع معين بإعادة النظر في قرارها، وإصدار قرار جديد، واستقرار رأى المجلس على أن ذلك جائز وأساس ذلك المادة (٥٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة عام ١٩٢٧م، فهي أكثر صراحة في أن المجلس هو صاحب الحق والرأي القاطع في أن يعود للمناقشة في موضوع أصدر فيه قراره...[2]. وهل يملك البرلمان الحق في منع بعض أعضائه من المشاركة في مناقشة التقارير ؟

يستبعد البرلمان- في بعض الأحيان – أعضاء اللجنة أنفسهم من الاشتراك في مناقشة تقريرها، ولو تقدموا بطلبات للمناقشة، والحجة في ذلك مردها إلى ضيق الوقت المخصص لمناقشة هذا التقرير، بما لا يسمح لهؤلاء بالمشاركة مرة أخرى في الحديث في هذا الموضوع لأنهم بالتقرير قد عبروا عن آرائهم [3]. ونذهب مع البعض [4] – بحق – إلى رفض هذا جملة وتفصيلاً

(١) مجلس النواب – مضبطة الجلسة الخامسة والسبعين- في ٢٥ من أغسطس سنة ١٩٤١م -ص ٢٠٨٢. مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٢٦٣.
(٢) مجلس النواب – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة السابعة في ٢٤ من يونيه سنة ١٩٣٦م - ص١٤٦ - مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق- ص ٨١.
(٣) ومن أمثلة ذلك: منع أعضاء لجنة تقصي الحقائق حول موقف الإسكان الشعبي بمحافظة الإسكندرية باستثناء رئيسها من الاشتراك في مناقشة تقريرها - مضبطة الجلسة التاسعة والتسعين في ٢ من يوليو سنة ١٩٨٥م – ص ٧٧٥٥ – ص ٧٧٦٧.
(٤) د. فارس عمران – التحقيق البرلماني... – المرجع السابق - ص ٤٠٢.

وحتى لا تكون هناك سابقة برلمانية، يجرى العمل بها، فالصواب أن واضعي التقرير هم الأقدر والأعلم بما فيه وبخفاياه وببواطن الأمور، الأمر الذي يؤهلهم لشرح التقرير أمام الأعضاء الآخرين، فقد تكون هناك بعض الأمور التى لم يشملها التقرير، وتوضح شفاهة هذا من جانب، ومن جانب آخر لم تحدد مدة لانتهاء مناقشة التقارير البرلمانية فربما تطول أو تقصر، وقد أحسنت اللائحة بذلك صنعاً.

وأخيراً لرئيس المجلس عرض تقرير اللجنة على المجلس للموافقة على إحالة الاقتراحات للوزارة للنظر في تنفيذها (1)، وبموافقة المجلس على تقرير اللجنة يتم إحالته إلى الحكومة والعمل على تنفيذ ما ورد به من توصيات، وعلى إحالة ما ورد بأقوال الأعضاء الذين اشتركوا في المناقشة إلى رئيس مجلس الوزراء لتكون تحت نظر الجهات المسئولة وأخذها فى الاعتبار (2).

تقارير اللجان في التقاليد البرلمانية:-

١- إمكان مجاوزة اللجنة فى تقديم تقريرها بشأن موضوع معين المدة المقررة باللائحة بسبب كثرة أعمالها (3).

٢- للنائب حق استيضاح مقرر اللجنة بخصوص مسألة أوردتها اللجنة

---

(١) مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الثانى – مضبطة الجلسة العاشرة فى ٢ من يوليو سنة ١٩٣٧م- ص ٢٦٣- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق- ص ١١٥.

(٢) مجلس الشعب – مضبطة الجلسة الثالثة والسبعين فى ١٨ من أغسطس سنة ١٩٧٦م- ص٨٩٠٦، مجلس الشعب – مضبطة الجلسة الرابعة والسبعين في ١٩ من أغسطس سنة ١٩٧٦م- ص ٩١٢٤ - مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق - ص ١١٧.

(٣) مجلس الشعب – مضبطة الجلسة الحادية والسبعين فى ١٢ من يوليو سنة ١٩٧٦م- ص٨٣٥٨ – ومضبطة الجلسة الافتتاحية في ١١ من نوفمبر سنة ١٩٧٧م- ص ٦١٣- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق- ص ٨٦.

في تقريرها [١].

٣- يجوز تأجيل مناقشة تقرير اللجنة بناء على طلب الحكومة للاستعداد[٢].

٤- إرجاء توجيه أسئلة إلى مقرر اللجنة مقدم التقرير إلى أن ينتهي الخطباء من كلامهم [٣].

٥- يجوز توزيع تقارير اللجان على النواب وإثباتها بالمضبطة بلا حاجة إلى تلاوتها بالجلسة [٤].

٦- وجوب توزيع تقرير اللجنة على الأعضاء قبل نظره بالمجلس وإرجاء نظره عند عدم توزيعه[٥].

٧- جواز تلاوة التقرير المودع بذات الجلسة المحددة لنظره وتأجيل

---

(١) مجلس النواب – دور الانعقاد العادي الرابع – مضبطة الجلسة الثلاثين- في ٢٩ من أبريل سنة ١٩٤١م - ص ١٠٠٩ - مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص٩٩.

(٢) مجلس الشيوخ – دور الانعقاد السادس عشر – مضبطة الجلسة الرابعة فى ٢٣ من ديسمبر ١٩٤٠م- ص ٣٨- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص١٠٠.

(٣) مجلس النواب – دور الانعقاد الرابع – مضبطة الجلسة السابعة والثلاثين فى ٩ من مايو سنة ١٩٣٤م- ص ٨١٤. مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٩٨.

(٤) مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الثانى – مضبطة السادسة والستين- في ٢٦ من مايو سنة ١٩٢٧م – ص١١٢، ١٦٠٧- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق- ص ٩٥.

(٥) مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الثانى – مضبطة الجلسة الثالثة والعشرين فى ٢٧ من يناير سنة ١٩٢٧م- ص ٣٣٩- مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق - ص٩١.

مناقشته إلى جلسة أخرى[1].

٨- تلاوة تقرير اللجنة قبل المناقشة أمر جوازى متروك تقديره للمجلس[2].وجواز عدم تلاوة تقرير اللجنة المالية عن مشروع قانون واكتفاء بإثباته بالمضبطة[3].

٩- إعادة التقارير التي أعدتها اللجان القديمة إلى اللجان الجديدة لإعادة النظر فيها وتعيين مقررين جدد[4].

١٠- جواز استرداد اللجنة التقرير المقدم منها للمجلس لاستيفاء بعض النقاط[5].

١١- جواز إحالة ما يقدم في المجلس من تعديلات على المشروعات بقوانين إلى اللجان التي قامت بدراستها[6].

١٢- جواز إعادة التقرير إلى اللجنة لإعادة دراسته على ضوء ما يبدى

---

(١) مجلس النواب – دور الانعقاد غير العادي – مضبطة الجلسة الثانية فى ١١ من نوفمبر سنة ١٩٣٦م- ص ٢٣- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق- ص ٩٣.

(٢) مجلس الأمة – مضبطة الجلسة الثانية والعشرين فى ٧ من مايو سنة ١٩٦٧م ص١٨٢٠ – ١٨٢٢ - مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق - ص ٢٥٨.

(٣) مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الثالث – مضبطة الجلسة السابعة والخمسين فى ٧ من مايو سنة١٩٤٠م - ص١٩٨٩- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق- ص٢٥٩.

(٤) مجلس النواب دور الانعقاد العادى الثانى – مضبطة الجلسة الرابعة ٢٤ من نوفمبر سنة ١٩٢٦م - ص ٣٨ - مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق - ص ١٠٥، ١٠٧.

(٥) مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الثانى – مضبطة الجلسة الثالثة والعشرين فى ٩ من فبراير سنة ١٩٢٧م - ص ٤٣١ - مدونة التقاليد البرلمانية– المرجع السابق- ص١٠٧.

(٦) مجلس النواب – مضبطة الجلسة الحادية والأربعين فى ١٩ من مايو سنة ١٩٤١م - ص ١١٥٤ - مدونة التقاليد البرلمانية– المرجع السابق - ص ١٠٨.

في المجلس من ملاحظات على التقرير[1].

١٣- جواز ضم أعضاء جدد إلى اللجنة التى وضعت التقرير وذلك بعد رده إليها بناء على طلبها[2].

١٤- جواز إعادة التقرير إلى اللجنة بناء على طلب الوزير المختص وموافقة المقرر ومقدم الاقتراح[3]. وجواز طلب أحد النواب إعادة التقرير إلى اللجنة[4].

١٥- ليس للجنة عند إعادة مشروع قانون إليها لإعادة فحصه التصدى لبحث المواد التى سبق أخذ الرأى عليها إلا طبقا لأحكام اللائحة[5]، وعدم تقيد اللجان الجديدة التى تحال إليها تقارير اللجان السابقة بما جاء بهذه التقارير[6]، واكتفاؤها بالتقارير المذكورة إذا وافقت عليها

---

(١) مجلس النواب - دور الانعقاد العادى الرابع – مضبطة الجلسة السادسة والعشرين فى ٢٧ من أبريل سنة ١٩٤٨م - ص ١٩٨٣- مدونة التقاليد البرلمانية– المرجع السابق- ص١٠٩.

(٢) مجلس الشيوخ – دور الانعقاد العادى - مضبطة الجلسة الرابعة والعشرين فى ٢ من يوليه سنة ١٩٤٥م– ص ٤٤٩. مدونة التقاليد البرلمانية– المرجع السابق- ص١١١.

(٣) مجلس النواب - مضبطة الجلسة السادسة والعشرين فى ٣١ من مارس سنة ١٩٤١م- ص٢١١- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق - ص ٧٤٧.

(٤) مجلس النواب - مضبطة الجلسة الثانية عشرة في ٣ من مارس سنة ١٩٤١م - ص١١١، ٤٩٨ - مدونة التقاليد البرلمانية– المرجع السابق - ص ١١٢.

(٥) مجلس النواب - دور الانعقاد العادى الرابع، المجلد الأول – مضبطة جلسة ٦ من يناير سنة ١٩٤٨م - ص ٣٣٥ - مدونة التقاليد البرلمانية. – المرجع السابق – ص١١١.

(٦) مجلس النواب - مضبطة الجلسة الحادية عشر – فى ٢١ من يناير سنة ١٩٤١م - ص١٨٩ مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق - ص ١١٢.

دون حاجة لكتابة تقارير جديدة [١].

١٦- اقتناع رئيس اللجنة برأيها لا يمنعه من الاقتناع بالرأى المغاير عند نظر التقرير[٢]. واعتبار عدم المعارضة فى الملاحظات الواردة فى تقارير اللجان موافقة عليها[٣].

١٧- جواز نظر مشروع القانون فى حالة الاستعجال رغم عدم سابقة توزيعه[٤]، وجواز تقديم اللجنة المختصة توصياتها فور انتهاء المجلس من مناقشة الموضوع وكل التوصيات طالما أنها تابعت المناقشات التى دارت فى الموضوع طوال جريانه[٥]

١٨- جواز تأجيل مناقشة تقرير اللجنة لغياب الوزير المعنى[٦]، ورغم جواز نظر تقرير اللجنة بصرف النظر عن غياب العضو مقدم الاقتراح المقدم بشأنه التقرير[٧].

---

(١) مجلس الشيوخ – مضبطة جلسة ٤ من أبريل سنة ١٩٣٢م – ص ٥٠- مدونة التقاليد البرلمانية– المرجع السابق - ص ١١٣.

(٢) مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الثانى – مضبطة جلسة ٢٧ من مايو سنة ١٩٣٧م - ص ٢٨٧٤- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق - ص ١١٦.

(٣) مجلس الشيوخ – دور الانعقاد العادى الرابع – مضبطة جلسة ٢٠ من يونيو سنة ١٩٢٧م – ص ٩٢٤- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق - ص ١١٦.

(٤) مجلس الشيوخ – مضبطة الجلسة الثالثة والثلاثين فى ٣١ من يوليو سنة ١٩٥٠م - ص٢٦٠٧ وما بعدها - مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق - ص ٢٥٨.

(٥) مجلس الأمة – مضبطة الجلسة الرابعة عشرة فى ٢٠ من فبراير سنة ١٩٦١م - ص١١٥١ - مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق - ص ٨٥٠.

(٦) مجلس النواب- دور الانعقاد العادى الثانى – مضبطة الجلسة الثانية والعشرين فى ٩ من فبراير سنة ١٩٢٧م – ص ٤٢٨ - مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق- ص٩٧.

(٧) مجلس النواب - مضبطة الجلسة الخامسة والأربعين – فى ١٠ من يونيه سنة ١٩٤١م - ص ٨٣٠ - مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق - ص ٩٧.

١٩- يلقى المقرر – غالباً – كلمة موجزة قبل تلاوة التقرير[1]، ولا يجوز له أن يدلى برأى يخالف رأى اللجنة لأنه يتحدث بصفته مقرر اللجنة وليس كعضو[2].

٢٠- لرئيس اللجنة أو مقررها طلب رد أى تقرير بدأ المجلس في نظره لإعادة النظر فيه[3]، وعلى المقرر عند انسحابه أن يوضح السبب[4].

المبحث الثاني

التضخم التشريعي والرقابة الدستورية

تمهيد وتقسيم:-

تعتبر اللجان البرلمانية خط الدفاع الأول في مواجهة التضخم التشريعي ولقوة التشريعات من الناحية الدستورية، وضعفها يؤدى إلى البحث عن خط دفاع ثان، والدخول في الجدل الفقهي بين الرقابة السابقة واللاحقة ودور

---

(١) ومن الأمثلة التي افتتح المقرر بكلمة موجزة ما قاله «مقرر لجنة الاقتراحات والشكاوى المكلفة باستظهار الحقائق في شركة تنمية الصناعات الكيماوية «سيد» في بداية جلسة مناقشة تقريرها من أنه :«كنت أود أن يحضر السيد وزير الصحة بالذات باعتباره الوزير المختص في هذا الموضوع كما أنه كان وجود سيادته في جلسة المجلس أثناء مناقشة هذا الموضوع، لأنه يتعين علينا في هذه المرحلة أن تتفاعل كافة مؤسسات الدولة مع بعضها بما يحقق صالح الوطن». مضبطة الجلسة الرابعة والأربعين- في ١١ من مارس ١٩٧٣م- ص٥٥٦٥. انظر: د. فارس عمران – التحقيق البرلماني......– المرجع السابق – ص٣٨٣.

(٢) مجلس الشيوخ – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة السادسة والثلاثين في ٧ من يوليو سنة ١٩٢٤م ص ٤١٨. مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق- ص ١٠٣.

(٣) مجلس النواب- مضبطة الجلسة الثالثة - في ٢٤ من نوفمبر سنة ١٩٤٧م - ص ٢٣- مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص ٢٥١.

(٤) مجلس النواب - الهيئة النيابية الخامسة دور الانعقاد العادى الرابع – مضبطة الجلسة السابعة والخمسين - في ٢٦ من يونيو سنة ١٩٣٤م- ص ١٦٥٤ - مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص ١٠٥.

المحكمة الدستورية العليا وحجية أحكامها. لذلك سنتناول في هذا المبحث مطلبين هما:-

المطلب الأول: أثر ضعف اللجان على دستورية القوانين.

المطلب الثاني: دور اللجان في التقليل من الأحكام بعدم الدستورية.

المطلب الأول

أثر ضعف اللجان على دستورية القوانين

يقصد بمبدأ دستورية القوانين التزام جميع سلطات الدولة وعلى رأسهم السلطة التشريعية بأحكام الدستور، ويقتضى ذلك عدم صدور قانون يناقض المبادئ التى يقررها الدستور، وإلا اعتبر ذلك القانون غير دستورى لأنه يتعارض مع نصوص الدستور [(١)]. وقد نظم الدستور الرقابة الدستورية [(٢)]، ورجح الرقابة القضائية على دستورية القوانين، والمحكمة الدستورية العليا لا تراقب البواعث التي أصدر من أجلها التشريع، ولا الملاءمة ولا تناقش ضرورة التشريع، أو أسبابه البعيدة فهذا دور اللجان البرلمانية عند بحثها لمشروع القانون المعروض عليها، فهي التي تحدد أهداف التشريع، ومدى ملاءمته للظروف السياسية والاقتصادية و الاجتماعية في المجتمع، فهو حق خالص لها. فالمهمة الحقيقية للرقابة الدستورية [(٣)]، تتمثل فى القيام بالكشف

---

(١) د. محمد كامل ليلة – القانون الدستورى – المرجع السابق – ص١٤٠.

(٢) راجع: المواد (١٧٤، ١٧٥، ١٧٨) من الدستور الحالى سنة ١٩٧١م.

(٣) لمزيد من التفاصيل يراجع: د. أحمد كمال أبو المجد – الرقابة على دستورية القوانين فى الولايات المتحدة والقطر المصرى – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة القاهرة – ١٩٦٠م – دار النهضة العربية – ص١٨٤، د. محمد أنس قاسم جعفر – الرقابة على دستورية القوانين دراسة مقارنة تطبيقية – القاهرة – دار النهضة العربية – طبعة ١٩٩٨م، د. إبراهيم درويش- القانون الدستوري – النظرية العامة – =

على حقيقة العمل التشريعي المعروض عليها، من مخالفته للدستور، ومدى تناقض أحكامه مع الدستور، لا تبحث في ضرورة التشريع أو عدم ضرورته، كما لا تراقب ملاءمته وحكمته، فهي تتخذ من ظاهر النص التشريعي أساساً لفحص دستوريته، ولا يصح لها أن تغوص في باطنه حتى تبين بواعثه [1].

وقدرة المجلس التشريعي في مطابقة القوانين مع الدستور، والحد من الأحكام بعدم الدستورية، يبرهن على مهارته وكفاءته التشريعية، وخصوصاً لجانه البرلمانية في جعل القانون متسقاً مع أحكام الدستور والواقع، وأما إن فقد المجلس التشريعى هذه المهارة التشريعية، وأصبحت لجانه البرلمانية لا عمل لها سوى شرف العضوية، فهو أمر يؤثر بلا شك على استقرار الواقع القانونى، ويجعل مهمة المحكمة الدستورية العليا أصعب وأدق[2]. وحتى لا نضع القوانين في سلة المحكمة الدستورية العليا، للحكم بعدم دستوريتها، هذا من جانب، ومن جانب آخر لا توجد لدينا الضمانات الكافية لاستقلالية المحكمة الدستورية العليا، كما هو الحال فى الولايات المتحدة الأمريكية من حيدة المحكمة العليا، ففي الولايات المتحدة الأمريكية ينص الدستور على عدم تعديل نظام المحكمة الاتحادية العليا إلا باتباع الإجراءات المقررة لتعديل الدستور[3]، الأمر الذي يجعل أحكامها بعيدة عن الاعتبارات السياسية ٠

= المرجع السابق – ص١٦٦، د. رمزي طه الشاعر - القانون الدستوري – المرجع السابق – ص٢٣٧.

(١) د. جابر جاد نصار – الأداء التشريعي.......... – المرجع السابق – ص٩٢.

(٢) د. أحمد كمال أبو المجد – الرقابة على دستورية القوانين- المرجع السابق – ص٢٢٢.

(٣) الدستور الأمريكى يختلف عن الدستور المصري، يشتمل الأول على سبع مواد تحتوى كل مادة على عدة فقرات، خلاف الأخير يحتوى على مائتي مادة وأغلب النصوص فى الدستور الأمريكى إجمالية. الأمر الذى يعطى المحكمة العليا الأمريكية حرية الحركة والمحافظة على حريات الأفراد ورقابة السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وجعلت الرقابة الدستورية لحماية حقوق وحريات الأفراد، من تعسف السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، مع الرقابة المتبادلة والتعاون بينهما، الأمر الذي يؤدى إلى حمايتها [1] وعدم الاعتداء عليها، وذلك بمطابقة القوانين واللوائح مع النصوص الدستورية.ولا شك أن المحكمة الدستورية العليا، وهى تمارس وظائفها فى المجتمع، إنما تؤثر وتتأثر بالمناخ السياسي السائد في النظام السياسي، فتأثيرات هذا النظام تمتد إليها سواء كانت سلبية أم إيجابية، ومناط الأمر هو ضرورة أن تظل دائرة التأثير والتأثر داخل النطاق المشروع، والذي لا يخرج عن الموازنة بين الاعتبارات القانونية والسياسية، وهى بصدد إصدار أحكامها، فالمحكمة إن غلبت الاعتبارات السياسية، أهدرت الاعتبارات القانونية فإنها تدخل فى دائرة المؤثرات السياسية، وتفقد في هذه الحالة استقلالها، وإن هى غلبت الاعتبارات القانونية المحضة دون أن تتحسس ببصيرتها الاعتبارات السياسية فقد يؤدى بها إلى أزمة تعصف بها وبدورها، أو على الأقل تحد من فاعلية هذا الدور[2].

وهنا يأتى دور اللجان البرلمانية في الحد من كثرة الطعون بعدم الدستورية، والذي يستوجب معه معالجة العوامل التى تؤدى إلى ضعف الكفاءة التشريعية وخصوصاً عند مخالفة التشريع للدستور. فتشكيل لجنة خاصة

---

(١) هناك دول أعطت الحق للأفراد للطعن المباشر أمام المحكمة الدستورية العليا منها:- أسبانيا، سويسرا، كوبا، ليبيا، والدستور البرتغالي ينص في المادة (٢٨٣) أن «يقوم القاضي الدستوري بإخطار السلطة التشريعية المختصة بوجود إغفال تشريعى مخالف للدستور»، وكذلك الدستور البرازيلى فى المادة (١٠٣) منه. انظر: د. مصطفى أبو زيد فهمي – الدستور العربي والرقابة على دستورية القوانين – المرجع السابق - ص ٤٨٩.

(٢) د. جابر جاد نصار – الأداء التشريعى لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين فى مصر – مجلة القانون والاقتصاد – العدد التاسع والستون – ١٩٩٩م – ص٤٠٥.

لمراجعة القوانين من الناحية الدستورية (لجنة الشئون الدستورية) قبل صدورها ومراجعتها بعد الحكم بعدم دستوريتها من الأهمية بمكان، فهي تقوم بصياغة القانون بما يتفق مع الدستور، وحتى لا تقع السلطة التشريعية فى خطأ عدم مراعاة أبسط الإجراءات الدستورية، فيحكم بعدم دستورية القانون، وأوضح مثال لذلك الحكم بعدم دستورية قانون البلطجة [1] رغم أهمية هذا القانون بالنسبة للمجتمع، وغالبية النصوص الدستورية لا تحدد مدة زمنية لتدخل المشرع سواء صراحة أو ضمناً، ولكن تتعرض الرقابة على دستورية القوانين بالدخول فى اعتبارات وملاءمات سياسية، لاسيما من حيث تقدير مدى وجوب تدخل المشرع بالتشريع، لمرونة فكرة التحديد الزمني من ناحية، وتبرير تأخير المشرع من عدم التدخل بالتشريع من ناحية أخرى، فقد يصبح القاضي الدستوري غرفة تشريعية أخرى [2]. ودور اللجان البرلمانية في معرفة حاجة المجتمع إلى التشريع ووقته المناسب وتنقية التشريعات القائمة لا يجعلنا نصل إلى ذلك.

فمنذ تعديل المادة الثانية للدستور عام ١٩٨٠م لتصبح الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسى للتشريع وبعد أن كانت مصدراً رئيسياً للتشريع، ودارت المناقشات الفقهية حول المقصود بهذا التعديل، ومصير القوانين السابقة على هذا التعديل الدستوري، أدلت المحكمة الدستورية العليا بدلوها وقررت أن التعديل يوجب على المشرع أمرين هما:-

الأول: تقيد المشرع مستقبلاً بأحكام الشريعة الإسلامية بما يصدر من تشريعات

---

(١) وهذا القانون حكم بعدم دستوريته لعدم عرضه على مجلس الشورى.

(٢) د. عبد الحفيظ الشيمي – الإغفال التشريعي – دار النهضة العربية ٢٠٠٤ م– ص١١٠.

الثاني: أن يقوم المشرع بمراجعة التشريعات الصادرة قبل التعديل لتوفيقها مع الشريعة الإسلامية، وإزالة ثمة أية مخالفة لأحكام الشريعة الإسلامية، وهذا الالتزام هو التزام سياسى [1]، وجاء في أحكامها [2] «... لا يجوز إصدار أى قانون فى المستقبل يخالف أحكام الشريعة الإسلامية، فإنه يعنى ضرورة إعادة النظر فى القوانين القائمة قبل العمل بدستور ١٩٧١م وتعديلها بما يجعلها متفقة مع أحكام الشريعة الإسلامية».

فعدم مبادرة السلطة التشريعية للتوافيق بين النصوص التشريعية الصادرة بعد ذلك، وبين أحكام الشريعة الإسلامية وفقاً لنص المادة المذكورة وما أكدته المحكمة الدستورية في حكمها، **يجعل اللجان البرلمانية كل في اختصاصها أن تقوم بهذا التوفيق حتى لا نجد قوانين مخالفة للشريعة الإسلامية** وبالتالي يحكم بعدم الدستورية، وهذا الحكم يعتبر إخطاراً للسلطة التشريعية لممارسة اختصاصها التشريعى والرقابي، فأين اللجان بعد مرور أكثر من ثلاثة وعشرين عاماً؟.ومن أهم آثار قوة اللجان البرلمانية التشريعية ألا تجعل القوانين الصادرة من البرلمان صيداً سهلاً للمحكمة الدستورية العليا ولا تدخلنا فى جدل فقهى بين فاعلية أو عدم فاعلية الرقابة الدستورية السابقة واللاحقة ومدى أثر مرجعية وعدم مرجعية [3] الأحكام بعدم الدستورية والتي أثارت جدلاً فقهياً واسعاً.

---

(١) د. عبد الحفيظ الشيمى – الإغفال التشريعى – المرجع السابق - ص ١١٠.

(٢) المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ٢٠ لسنة ١ قضائية دستورية جلسة ٤ من مايو ١٩٨٥م- الجزء الثالث- ص٢١٣. و يرى "كلسن" أن القاضي الدستوري مشرع سلبي.

(٣) د. أحمد فتحي سرور- الحماية الدستورية للحقوق والحريات – دار الشروق – القاهرة ١٩٩٩م– ص١٦٧.

المطلب الثاني

دور اللجان في التقليل من الأحكام بعدم الدستورية

لم يعرف نظامنا الدستورى الرقابة الدستورية السابقة على صدور القانون في أية مرحلة من مراحله، ولكن بعد تعديل المادة (٧٦) من الدستور اتجه نظر المشرع الدستورى نحو الرقابة السابقة، الأمر الذى جعل الرقابة اللاحقة مقررة كأصل عام، والاستثناء من ذلك تراقب المحكمة الدستورية العليا – القانون المنظم للانتخابات الرئاسية – رقابة سابقة. وذهب البعض [١] تفسيراً لذلك «إن إحالة مشروع القانون (قانون الانتخابات الرئاسية) إلى المحكمة الدستورية العليا لإجراءات رقابة دستورية سابقة عليه، إنما يستهدف الاطمئنان على سلامته مادة مادة حتى لا يتم الطعن عليه فيما بعد» [٢]، وذلك يرجع إلى تزايد نشاط المحكمة الدستورية العليا بصورة ملحوظة فى الأحكام بعدم الدستورية، والتى أحدثت دوياً هائلاً واهتزت من جرائها كثير من الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وخلق نوعاً من التوتر بين السلطتين التشريعية والقضائية (المحكمة الدستورية العليا) بسبب كثرة الأحكام بعدم الدستورية.

وقد نادى جانب من أعضاء المجلس وعلى رأسهم رئيس المجلس فى كثير من المناسبات بضرورة الأخذ بنظام الرقابة السابقة، لتحقيق نوع من الاستقرار السياسى والدستورى للبلاد، خلافا للرقابة اللاحقة التي تهدر الأمن القانوني، وإن كان علو النص القانونى قيمة فى ذاتها، ولا يجوز التضحية بها،

(١) د. ثروت عبد العال أحمد – أثر تعديل المادة (٧٦) من الدستور على نظام الرقابة على دستورية القوانين – دراسة مقارنة – دار النهضة العربية ٢٠٠٥م – ص١٢٩.

(٢) د. مفيد شهاب – وزير شئون مجلسي الشعب والشورى – المصدر موقع الهيئة العامة للاستعلامات على شبكة المعلومات.

وهناك من الفقهاء من تحدث عن الرقابة السابقة، ومنهم من تحدث عن الرقابة اللاحقة، ففي الرقابة السابقة ذهب جانب من الفقه [1] إلى القول: إنه يمكن في تصورها تعديل القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩م بشأن المحكمة الدستورية العليا، بحيث ينص على جواز الرقابة القضائية على القوانين قبل صدورها لمعرفة مدى انطباقها على الدستور، وذلك لأن الدستور قد نص في المادة (١٧٥) أن تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين، وقد أطلق الدستور لفظ الرقابة ولم يشترط أن تكون لاحقة على صدور القانون، ومن ثم فإنه يمكن أن تختص بالرقابة السابقة على الصدور، ولذلك يجوز عرض القانون عليها على أن تفصل في دستوريته، فإذا قضى بعدم دستوريته يبطل ويمتنع عليها العمل به، أو أقر بدستوريته صار قانوناً ثابتاً [2].

وفي الرقابة السابقة على دستورية القوانين ذهب الدكتور/ إبراهيم علي صالح إلى القول:" إن أزمة عدم دستورية القوانين يمكن محاصرتها بالرقابة السابقة، قبل أن تتولاها الرقابة اللاحقة، وهي الرقابة القضائية نزولاً على القاعدة البديهية «الوقاية خير من العلاج» وأن هذه الأزمة هي في حقيقة الأمر أزمة تنبع من المنبع طرفاها السلطتان التشريعية والتنفيذية، أما المصب فهي المحكمة العليا التي تعتبر هي الآلية أو الهيئة العليا التي لها من الحصانة

---

(١) عبر الدكتور/ أحمد فتحي سرور عن رأيه المشار إليه بالمتن في بادئ الأمر في حديث له بمجلة المصور الصادرة في ١٥ من مارس ١٩٩٦م العدد رقم ٣٧٢٧، ثم في مقال له بعنوان الرقابة الدستورية على القوانين، مجلة هيئة قضايا الدولة، السنة الرابعة والثلاثون، مارس ١٩٩٩م، العدد الأول، ص ٣ وما بعدها، وفي مؤلفه الحماية الدستورية للحريات - ص١٧٣.

(٢) د.فوزية عبد الستار – حوار منشور عن المحكمة الدستورية العليا – بمجلة المصور – في ١٦ من فبراير ١٩٩٦م– ص١٠.

والاستقلال والحيدة والنزاهة ما يجعلها متطاولة الهامة لا يطاولها سواها " (١).

ويخلص هذا الرأي إلى أن طرح الرقابة السابقة تمثل فى إجراءات تتعلق بالدستور، وليس من بينها تقيد المحكمة أو إلغاء اختصاصاتها ولكنها – أى الرقابة السابقة – تهدف إلى إتاحة الفرصة لأن تخرج القوانين والتشريعات مكتملة الدراسة، متينة البنيان بفعل مشاركة أكثر من هيئة، وأكثر من متخصص فى دراسته لتبرئة التشريعات وتطهيرها من أى عوار دستورى قبل إصدارها. وترتيباً على ذلك يرمي أنصار تقرير نظام الرقابة السابقة على دستورية القوانين عرض مشروعات القوانين على المحكمة لبحثها وإبداء الرأى فيها ومدى تطابقها للدستور. وفى هذه الحالة يكون لمجلس الشعب أن يأخذ رأى المحكمة أو يطرحه جانباً، فإذا رأى المجلس عدم الموافقة على رأى المحكمة كان له أن يطرح مشروعاً بقانون على المجلس للمناقشة، فإذا وافق المجلس بأغلبية خاصة على مشروع القانون الطعين كان له إقراره بصرف النظر عن رأى المحكمة الدستورية فى شأن مدى دستورية مشروع القانون كما يجوز لمجلس الشعب أيضاً – وفقاً لهذا الرأى – إلغاء مشروع القانون، أو تعديله بالأغلبية ذاتها، ومعنى ذلك أن دور المحكمة الدستورية يصبح دوراً استشارياً، وجهة معاونة لمجلس الشعب. رغم أن هناك تراجعاً كبيراً في أهمية الرقابة السابقة في مختلف النظم المقارنة، بعد أن أثبتت التجارب عجزها عن تقديم حماية ناجحة لأحكام الدستور، مقارنة بالرقابة اللاحقة، والتي يكاد يجمع الفقه على أفضليتها عن الرقابة السابقة لتحقيق الهدف المنشود من الرقابة اللاحقة(٢).

---

(١) د. إبراهيم على صالح – المحكمة الدستورية بين الإبقاء والإلغاء - مجلة المصور- الصادرة في ٢٩ من مارس ١٩٩٦م- ص٦.

(٢) انظر: د. محمد كامل ليلة- القانون الدستورى – المرجع السابق - ص١٣١، =

ونحن نرى - تأكيداً للرقابة اللاحقة- أن قيام اللجان البرلمانية بدورها في دراسة القوانين وتحرى مدى دستوريتها، وإن شاركها عناصر قضائية أو سياسية في ذلك، يقوم ذلك مقام الرقابة السابقة، فغاية الرقابة السابقة تنصب على مشروع القانون للتحقق من مدى مطابقته للدستور، وليست رقابة على دستورية قانون، رغم ذلك إلا أن أنصار فكرة الرقابة السابقة لم يترددوا في إقحامها على نصوص الدستور فى أول تطبيق لها، بعد تعديل المادة (٧٦) من الدستور متطلبة في عجزها على خضوع مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية لرقابة سابقة تباشرها المحكمة الدستورية العليا، بعد إقرار القانون من مجلس الشعب وقبل إصداره من رئيس الجمهورية. وبهذا يكون النظام المصرى قد أخذ فى الرقابة الدستورية، بأسلوبى الرقابة السابقة واللاحقة فى آن واحد، وذلك كأثر من آثار تعديل المادة (٧٦) من الدستور [1]. وذلك على

= د. محمد حسنين عبد العال- النظم السياسية- المرجع السابق - ص١٤١، د. كمال أبو المجد – الرقابة على دستورية القوانين- المرجع السابق - ص١٨٣، د. رمزى الشاعر- القانون الدستورى – المرجع السابق - ص٢٢٣، د. ثروت بدوى - النظم السياسية – المرجع السابق - ص١٣٢، د.جابر جاد نصار- الأداء التشريعي - المرجع السابق- ص١٢٠.

(١) وذهب جانب من الفقه إلى استحالة الجميع بين أسلوبي الرقابة السابقة واللاحقة فى ذات الوقت، من ذلك ما ذهب إليه الدكتور/ عوض المر من أن الرقابة اللاحقة فى صحيح صورتها – يستحيل مزاوجتها بالرقابة السابقة، ولا أن يعملا معاً ذلك أن تماسكهما منفرط وتعايشهما غير متصور. كما عبر الأستاذ الدكتور/ جابر جاد نصار فى معرض رفضه للآراء التى كانت تنادى بتقرير الرقابة السابقة على دستورية القوانين إلى جوار الرقابة اللاحقة، بقوله:- " إن هذا الرأي يريد أن يخلط بين الرقابة السياسية والرقابة القضائية، ويقيم نظامين للرقابة يختلفان فى الشكل والإجراءات والجوهر والأثر المترتب عليهما، وهو أمر لا يمكن تحققه لسبب بسيط وهو أن الأخذ بأحد الأسلوبين يستبعد الآخر تلقائياً........ وأخذ رأى المحكمة في مشروع القانون قبل =

غرار ما أخذت به بعض النظم المقارنة من الجمع بشكل أو بآخر بين أسلوبى الرقابة [1]، وتعد الرقابة السياسية على دستورية القوانين The Constitutional political Review في الواقع رقابة وقائية Preventive Review ونرى أن هذا الدور يجب أن تقوم به اللجان البرلمانية ممثلة في لجنة الشئون الدستورية، لتقرير مدى دستورية القانون من عدمه قبل صدوره، كنوع من الرقابة السابقة. ففي فرنسا وفي ظل دستور ١٩٤٦م كانت تقوم اللجان البرلمانية بعرض مشروعات القوانين على المجلس الدستورى لمعرفة مطابقتها للدستور [2]. أو ما كان يعرف باسم «اللجنة الدستورية» Le committee constitutionnel ومهمتها كانت فحص دستورية القوانين، ولكن كانت منتقدة في تشكيلها. فالدور الرئيسي للجان البرلمانية فى العملية التشريعية هام وحيوى لقيامها بدراسة الموضوع المعروض عليها من كافة جوانبه الواقعية والدستورية، وفى ذلك يقول أحد الفقهاء [3] : يجب على المشرع أن ينظم الموضوع بصورة واضحة لكافة

= إصدارة يمنعها من التصدي للبحث في دستوريته مستقبلاً. انظر: د. جابر جاد نصار- الأداء التشريعي – المرجع السابق - ص١٣٣.

(١) في النمسا ينص الدستور الاتحادي المادة ٢/١٣٨، وفى إيطاليا م (١٢٧) من الدستور وفى البرتغال (٢٧٨) من الدستور. وبالنسبة للدول العربية دول المغرب العربى تونس – الجزائر – المغرب – موريتانيا – تأخذ فى مجموعها بنظام الرقابة السابقة على دستورية القوانين قبل إصدارها مستوحية في ذلك التجربة الفرنسية فى الرقابة السابقة التى يجسدها المجلس الدستورى.

(٢) د. عبد الرازق أحمد السنهوري – مخالفة التشريع للدستور – ص١٤٠، د. محمد ماهر أبو العينيين – الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته دراسة تطبيقية في مصر- رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة القاهرة ١٩٨٧م- ص١٦٠.

(٣) د. عوض المر – المحكمة الدستورية العليا حوار نشر بمجلة المصور عن المحكمة الدستورية العليا في ٢٢ من مارس ١٩٩٦م العدد رقم ٣٧٢٨- ص ٣٩٦.

جوانبه المتعلقة به؛ لأن إغفال جانب من جوانبه يحول دون مباشرته بصورة كاملة، وكلما كان تنظيم المشرع لأحد الحقوق التي نص الدستور عليها غير مكتمل العناصر، يصبح هذا التنظيم في غير الصورة التى تكفل فعالية ومباشرة هذا الحق، فإن إغفال تقدير العناصر التى يبلغ بها مداه أو يحقق من خلالها هويته، يكون مخالفاً للدستور، وألا يكون مبتوراً فى أهم جانب من جوانبه (1). وهديا على ما تقدم نرى أن الضغط على لجنة الشئون الدستورية والتشريعية في الآونة الأخيرة، جعلها تسرب كثيرا من القوانين المقضي بعدم دستوريتها، لذلك فلامناص من تشكيل "لجنة للشئون الدستورية" نظراً لطوفان القوانين الذي يتدفق على لجنة الشئون الدستورية والتشريعية، فمطابقة نصوص القانون مع نصوص الدستور ليس بالأمر اليسير، وحتى نجعل لهذه القوانين سفينة نجاة تبعدها عن الطعن بعدم الدستورية. وتأكيداً لذلك وفى دراسة على الطعون بعدم الدستورية تبين أن ٢٨١ طعناً دستورياً صدر ١٥٧ حكماً بعدم الدستورية بنسبة تصل إلى حوالى ٦٠% من إجمالى الطعون (2). فإن الاستعجال في إخراج القوانين إلى الحياة تؤدى إلى موتها مبكراً، ويصبح مجلس الشعب له مهام تشريعية شكلية، لذا فمن الأهمية بمكان أن يكون الأصل في إصدار القوانين التروى والدراسة والمناقشة، و يكون الاستعجال في أضيق الحدود.

وإن كنا نرى - وبعيداً عن الرقابة السابقة واللاحقة- فخط الدفاع الأول

---

(١) مضبطة مجلس الشعب بتاريخ ١٩٩٧/٣/٢٤م ص١٨ وذلك بخصوص تعديل الفقرة الثانية من المادة ٢٩ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧م بالقانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٧م فيما تضمنه من تأقيت عقود إيجار الأماكن المؤجرة للأشخاص الاعتبارية لغير السكن ص١٣٢.

(٢) شوقى السيد – توافق التشريع مع الدستور ورقة مقدمة في الحلقة النقاشية التي تضمنها جماعة تنمية الديمقراطية- في الفترة من ٢٠ إلى ٢٣ من أكتوبر ١٩٩٩م - ص٥، ٦.

لحماية القوانين الصادرة من مجلس الشعب- قبل وأثناء ولادتها[1]- هي اللجان البرلمانية وخصوصاً لجنتي الأولى: لجنة الشئون التشريعية والثانية: لجنة خاصة منفصلة وهى " **لجنة الشئون الدستورية** " بتشكيلها المتوازن، واستعانتها بمن تشاء في بحثها لمشروع القانون المعروض عليها، ومن أهم اختصاصها يكون مدى مطابقة القانون للدستور، وتعتبر في محل مجلس دستوري سابق على الرقابة الدستورية، فضعف لجنة الشئون الدستورية والتشريعية في الآونة الأخيرة أصبح يرى للعيان أمام كثرة الطعون بعدم الدستورية وكثرة الأحكام. ولأسباب عدم الجدية في دراسة القوانين [2]، و حتى

---

(١) فعندما توجد شبهة عدم دستورية تلتزم اللجان البرلمانية أن تأخذ رأى لجنة الشئون الدستورية والتشريعية. انظر: مجلس الشعب – مضبطة الجلسة ٥٥ المعقودة بتاريخ ١٩٩٢/٤/٢١م – ص ١٩.

(٢) ونظراً لكثرة الأحكام بعدم الدستورية تعرضت المحكمة الدستورية العليا للانتقادات، ولكن بادر رئيس المحكمة الدستورية العليا بالرد على ما أثاره المؤيدون لتقرير الرقابة السابقة للحد من دور المحكمة، بقوله: إن المحكمة الدستورية العليا لا يمكن أن تكون فى أزمة، لأنها ليست في صراع مع أحد، ولكنها تقوم بتطبيق حكم الدستور، وأنه حين أقامها الدستور وجعل منها هيئة قضائية مستقلة، قصد أن تكون رقيباً... وهى في ذلك تقوم بعملها متوازنا، ولا تبقى بهذا العلم أن تصارع أياً من السلطتين التشريعية أو التنفيذية، أو تتطاول على أى منها، ولا يمكن تصور أن تكون الشرعية الدستورية قيداً على أحد، ولكنها صمام أمن تحفظ للنظام المقومات الرئيسية التى يقوم عليها. وفى معرض رفضه لفكرة الرقابة السابقة على دستورية القوانين، يقول:"إن الرقابة اللاحقة إنما تباشرها المحكمة بعد أن يوضع القانون موضع التطبيق، وبعد أن تتخير من وجهة نظر اجتماعية، وبعد أن تكون أبعاده في مجال التطبيق جلية وواضحة، والأضرار المترتبة عنه ظاهرة وقاطعة، فدخول القانون فى مرحلة التطبيق هو الذي يبين نطاق العوار الذى أصاب هذا القانون، أما الرقابة السابقة فهى رقابة فى الفراغ، لأنها رقابة نظرية وهى محدودة، وهى رقابة لا تباشرها إلا السلطة العامة ولا تتحرك إلا بطلب منها... فضلاً عن أن تقرير هذه الرقابة فى مصر يقتضى تعديلاً لأحكام الدستور، بالإضافة إلى أن تحقيقها سيؤدى إلى تآكل الرقابة اللاحقة ويقول: يتعين دائماً أن =

لو قامت اللجنة المكلفة بدراسة القانون بما هو واجب عليها، فعند صدور القانون يعلو شأن الاعتبارات السياسية وتوضع في المقام الأول، فما تريده الأغلبية هو الذي يكون. ومن هنا نرى أن اللجان البرلمانية فى حالة قوتها قد تجعل الخلاف ما بين الرقابتين السابقة واللاحقة لا يذكر لقيام اللجان البرلمانية بعملية الرقابة السابقة، وكخط دفاع أول لمطابقة القانون الذي سيصدر للدستور. وأصبح مؤشر قوة وضعف اللجان البرلمانية الرقابة الدستورية، بقلة أو بكثرة الأحكام. وتعاون اللجان البرلمانية بدراسة القانون ومتابعة تنفيذ القوانين ومدى مطابقتها للبيئة التشريعية ومدى حاجة المجتمع إليه، قبل إصداره ولحظة دراسته وقت الإصدار، ومشاكله في الواقع العملي داخل المجتمع ومدى تقبله، هذا هو صلب العملية التشريعية والرقابة البرلمانية في آن واحد.

ومن نافلة القول: إنه بالاطلاع على اللوائح الداخلية للمجالس النيابية منذ ١٩٢٤م وحتى ١٩٧٢م تبين أن لجنة الشئون الدستورية كان معولاً عليها قبل ثورة ١٩٥٢م مراجعة مطابقة القوانين للدستور، وكان تشكيلها في لائحة مجلس النواب ١٩٢٧م، من تسعة عشر عضواً، وكذلك لائحة ١٩٤١م، فكانت هناك لجنتان هما:- الأولى: **لجنة الشئون التشريعية** وكانت تشكل من تسعة

= توازن بين مصلحتين، استقرار نص قانونى وبين علو الدستور، فأى المصلحتين ينبغى ترجيحها؟ علو الدستور أم استقرر النص القانونى؟ وهناك شك كبير فيمن يقول: إن أحكام المحكمة تهدد استقرار النظام ذلك أن أحكام المحكمة تقوم اعوجاجا في القوانين القائمة، وتقويم الاعوجاج ليس إلا أداة لاستقرار النظام القانوني، لأن النظام لا يستقر إلا على ضوء الشرعية وفى حماه ، وأن كل ما تفعله المحكمة هو تنقية النصوص القانونية من شوائبها، وهى بذلك تتعاون مع السلطتين التشريعية والتنفيذية فى إعلاء حكم القانون. انظر: د. عوض المر – المحكمة الدستورية العليا- المرجع السابق- ص٣٩٧.

عشر عضواً والثانية: لجنة الشئون الدستورية وكانت تشكل من واحد وعشرين عضواً في لائحة ١٩٤٣م، وبعد الثورة وفى لائحة مجلس الأمة ١٩٥٧م بدأ التعديل في اسم هذه اللجنة من لجنة الشئون الدستورية إلى لجنة الشئون الدستورية واللائحة الداخلية، ولجنة للشئون التشريعية، واستمر الحال كذلك في لائحة ١٩٦٠م. وأفل نجمها في لائحة ١٩٦٤م وتوارت في لائحة مجلس الأمة ١٩٦٦م والتي تعتبر- في تقديري - أسوأ لائحة داخلية فى تاريخ الحياة البرلمانية فى مصر حيث تم اختزال أهم اللجان، في لجنة تسمى لجنة الشئون التشريعية، ناهيك عن أن عدد اللجان البرلمانية الأصلية فيها لم يتجاوز الثمانية لجان. وظهرت في هذه اللائحة أحكام جديدة تماماً عن اللوائح السابقة [1] واقتفت أثرها اللوائح اللاحقة [2] حتى ضاعت الحكمة من هذه اللجنة (لجنة الشئون الدستورية) والتي كانت مستقلة استقلالاً تاماً، ولذلك نرى عودة هذه اللجنة لأسباب أقل ما يقال فيها كثرة الأحكام بعدم الدستورية.

حاصل القول: إن اللجان البرلمانية – خصوصاً لجنة الشئون الدستورية – عندما تقوم بدورها الفعال فى مراجعة القوانين من الناحية الدستورية مراجعة دقيقة، ترفع الكاهل عن المحكمة الدستورية العليا هذا من جانب، ومن جانب آخر ، وحتى لا نجعل المراكز القانونية معلقة على أحكام المحكمة الدستورية العليا وتأثيراتها السياسية [3].

---

(١) ومن أهمها: اللجنة العامة لمكتب المجلس، والمجموعات الإقليمية للأعضاء، ولجان الاستطلاع والمواجهة.

(٢) نص عليها في لائحة ١٩٦٩م كذلك، ولائحة ١٩٧١م ولائحة ١٩٧٢م، حتى أصبحت في لائحة ١٩٧٩م لجنة الشئون الدستورية والتشريعية وحتى الآن!!.

(٣) التعديل الأخير للمادة ٣/٤٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا والذى ينص أن "الحكم بعدم دستورية نص ضريبى لا يكون له فى جميع الأحوال إلا أثر مباشر، وذلك دون إخلال باستفادة المدعى من الحكم الصادر بعدم دستورية هذا النص". وهذا يجعل =

المبحث الثالث

عوامل نجاح اللجان البرلمانية في العملية التشريعية

إذا كانت السلطة التشريعية هى المكلفة بحكم الدستور بإقرار التشريع إلا أن حسن إعداده بواسطة اللجان البرلمانية فى المجالس النيابية من شأنه أن يقدم للمشروع مادة ناجحة ومتوازنة، وتسهل على المشرع القيام برسالته وتذليل الصعاب له، لذلك يجب أن تتسلح اللجان البرلمانية بالأتي :-

أولاً: بنواب على قدر من المسئولية لإقرار القوانين، والاستعانة برجال القانون والمتخصصين والفنيين البارزين عند إصدارها، فسن التشريع وصياغته من قبل اللجان البرلمانية القوية والتي تضم خبراء على مستوى عال من التخصص لإعداده، تجعل هذه المهمة سهلة ميسورة وتزيد من رصيد البرلمانات لدى الشعوب، وإعطاء دورات تدريبية للأعضاء ومن يعاونهم في فن الصياغة القانونية، فعلى عضو اللجنة أن يقوم بالتثقيف الذاتي لنفسه وأن يقوم المجلس بمساعدته بالوسائل الحديثة وتزويده بالمعلومات والاطلاع على أحدث التشريعات العالمية وتبادل الخبرات بين البرلمانات العريقة من الدول المتقدمة وزيادة الخبرات التحليلية في الرقابة المالية حتى تتم مناقشة الموازنة العامة للدولة مناقشة تحليلية ورقابية، واللجان البرلمانية عصب العمل

=من وجهة نظري – هناك نوع من عدم الترابط بين النصوص الدستورية والنصوص الحاكمة للمحكمة الدستورية العليا، فالمادة (٣٨) تقرر بأن النظام الضريبى يقوم على العدالة الضريبية، والمادة (٤) تقرر أن "المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة".الأمر الذي يجعل هناك اختلاف فى المراكز القانونية فى القانون المقضى بعدم دستوريته، وتفريغ حكم المحكمة الدستورية العليا - الكاشف عن العوار الدستوري - من مضمونه، وفقدان الثقة فى أحكامها، وتراجع دور المحكمة الدستورية العليا، والتي تعتبر قلعة الحقوق والحريات فى وقت الأزمات".

التشريعي عموما، ويجب الاستعانة بخبرات نخبة أساسية في مجالات القانون والاقتصاد والسياسة وتدعم بالكوادر الفنية اللازمة للعمل التشريعي .

ثانياً: يجب أن يكون بين اللجان بعضها البعض ولجان البرلمانات الأخرى اتصال للاستفادة من الخبرات المتصلة بالموضوع المطروح، وتشجيع تبادل المعلومات ونقول: إن من يملك المعلومات يستطيع أن يكون الأقوى والأجدر على الإقناع وهذا دور اللجان البرلمانية [1] ولا جدال في أهمية المعلومات وقيمتها في الوقت الحاضر، وهي في كل الأحوال أساس أي قرار جيد ومسئول، ولا يمكن أن ينكر أحد دور المعلومات في اتخاذ القرار الجيد.

ثالثاً: التأكد من مرجعية التشريعات ومطابقتها للشريعة الإسلامية ونصوص الدستور وكذلك الاتفاقات والمعاهدات الدولية ذات الصلة، ومطالعة التشريعات الحديثة في الدول الإسلامية والعربية والأجنبية، التي تتفق مع ديننا وبيئتنا، ولا تضع اللجان التشريعات الجديدة دون البحث فيما هو قائم، وعدم حل المشاكل الصغيرة بالقانون، إلا إذا استدعت الضرورة ذلك، وذلك تحقيقاً للاستقرار التشريعي.

رابعاً: يجب حصر التشريعات الصادرة النافذة، والعمل على إعادة ترتيبها، وإعادة صياغتها لتتطابق مع الواقع فهو أمر هام، وذلك بحصر التشريعات المتشعبة في الموضوع الواحد، وجعلها في قالب واحد، تجمعه وحدة الموضوع، وحتى يسهل الرجوع [2] إليه، ولعدم فقدان القانون للهيبة

---

(١) محمد سعد أبو عمود – دور البرلمان في تطوير النظام السياسي المصري- مجلة قضايا برلمانية- العدد التاسع والعشرون- أغسطس ١٩٩٩م- ص ٣٦، د. محمد فتحي عبد الهادي- مقدمة في علم المعلومات- الطبعة الأولى ١٩٨٤م- مكتبة غريب- ص١٩.

(٢) والآن الأمر أسهل وأيسر في ظل وجود الحاسوب.انظر: م.عمرو وحيد – العمل العربي في مجال التشريع – مجلة التشريع أبريل ٢٠٠٤م – العدد الأول – ص٢٥.

وعدم احترام الجمهور له، وحتى لا نصل إلى ما يعرف "**بالتضخم التشريعي**".

خامساً: يجب أن يكون التشريع قاعدة عامة مجردة لغته سهلة حتى يتمكن العامة من فهمه وقبوله، واليقين بأهمية هذا التشريع وضرورته، ويجب على القانون ألا يخالف ما اعتاد عليه المجتمع، من قواعد ألفوها وأعراف استقروا عليها، فقبل وضعها يجب أن يشاركوا في صنعها.

سادساً: فتح اجتماعات اللجان للجمهور رغم أن الاتجاه هو أن اللجان تعقد اجتماعاتها بعيداً عن الجمهور، وربما تسمح باطلاع وسائل الإعلام على أعمالها، وبنشر محاضرها كاملة أو ملحقة بآراء المعارضين والمؤيدين، وإن كان ذلك مسلم به للجلسات البرلمانية ككل، فإنه لا يمنع أن يكون ذلك على اللجان، إذا كان ذلك لا يضر بالمصلحة العامة.

فجلسات اللجان البرلمانية التى تميل أغلب دول العالم إلى قصر الحضور فيها على أعضائها من البرلمانيين، وذلك لأنها بمثابة المطبخ السياسي للعمل البرلماني، الذي ليس من المحبذ أن تكون أعمالها وتفاعلاتها الداخلية موضوعاً للجدل السياسى العام، حتى يتم طرحها على البرلمان ويتخذ في شأنها قراراً، فالمبدأ هو علانية الجلسات العامة، وسرية جلسات اللجان تؤكد عليها اللوائح الداخلية للمجالس النيابية، واطلاع من يشاء على محاضر جلساتها وتسهيل الرجوع إليها لمن يريد، ولذلك فإن إغلاق الجلسات العامة يعتبر استثناء من المبدأ العام، ولهذا تشترط الدساتير واللوائح البرلمانية ألا يتم الإعلان إلا بموافقة بقرار من البرلمان، ويتطلب لذلك أغلبية برلمانية خاصة، فهناك جانب بالنسبة لنشر أعمال الجلسات المغلقة سواء الجلسات العامة للبرلمان التى تغلق استثناء أو جلسات اللجان المغلقة ابتداء، حيث تسمح البرلمانات بنشر أعمال هذه الجلسات كلها فى صورة محاضر، أو بعضها فى

صورة ملخصات باتجاهات المناقشات التي دارت خلالها فبالرغم من قدرة الصحفيين المعتمدين على حضور الجلسات العامة، اتجهت أغلب هذه الدول إلى نقل الجلسات عبر التليفزيون، ولكن إن كان نقل الجلسات المفتوحة تحت الرقابة الحكومية فإنه يصعب في تلك الدول اطلاع الجمهور على حقيقة ما يدور في اللجان والبرلمان.

حاصل القول: إن سر قوة المجالس النيابية هو لجانها، والتي تعتبر- كما ذكرنا- همزة الوصل بين البرلمان والرأي العام – ومشاركة الجماهير في أعمال اللجان البرلمانية، لهو نوع من الحكم المباشر أو ما يعرف (بالديمقراطية المباشرة)، (1) ومن ذلك مشاركة الجماهير في التقارير التي تقوم اللجان بإعدادها، وعلى وجه الخصوص في القضايا الهامة التي تشغل الرأي العام، والاهتمام بدورهم حتى ما بعد إقرار التشريع فالأصل أن الحكم للشعب والشعب اختار نوابا عنه بالمجلس، والمجلس كون اللجان البرلمانية التي تعتبر أصغر حلقة من حلقات الديمقراطية (2) وحتى يستمر الموكب في السير، يجب الاهتمام برأي المخاطبين بالتشريع، والسلطات القائمة على تطبيقه وتنفيذه والمتخصصين، أو الذي سيطبق عليه القانون، قبل اتخاذ إجراءات إصداره ومتابعة التطبيق ورصد النتائج من أهم عوامل قوة ونجاح القانون ومن قبل قوة ونجاح للجان البرلمانية.

---

(1) د.جابر جاد نصار- الاستفتاء الشعبي- رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة القاهرة ١٩٩٣م- ص٢٣٠.

(2) فلو سلمنا جدلا أن الشعب ثمانون مليونا ومجلسه النيابي مكون من ثمانمائة عضو، واللجنة البرلمانية مكونة من ثمانية أعضاء – في الغالب – هي التي تشرع وتراقب...!!

القسم الثاني

القسم الثاني
دور اللجان البرلمانية فى
ممارسة المجالس النيابية لاختصاصاتها الرقابية

تمهيد وتقسيم:-

قيام اللجان البرلمانية بدورها التشريعى فى المجالس النيابية لا يجعلنا ننسى الدور الهام الذى تقوم به هذه اللجان فى الجانب الرقابى، بل إن تشكيل اللجان البرلمانية واختصاصاتها يظهره الجانب الرقابى أكثر من دورها فى الجانب التشريعى، ويمثل الدور الرقابي للبرلمان الجانب الأهم في الدولة الحديثة، بل إن البرلمان في حقيقة الأمر- كما ذهب البعض (1)- وقبل كل شيء جمعية للرقابة على أعمال الحكومة، فهذه المهمة أكثر أهمية من التصويت على القوانين. ومراقبة الحكومة عن طريق الوسائل الرقابية مثل السؤال والاستجواب وطرح الثقة من الوزارة ومناقشة الميزانية وتبرير تصرفاتها أمام البرلمان والرأي العام إنما يمثل في الحقيقة ضمانة أساسية لحقوق الأفراد وحريتهم، فهذا دور تاريخي للبرلمان ولجانه للرقابة على السلطة التنفيذية، ومن ثم تبرز أهمية الرقابة في ضبط النشاط الحكومي بالنصح حيناً وبالمحاسبة أحياناً أخرى لضمان مراعاة المصلحة العامة وعدم الاستبداد. وسنتناول فى هذا القسم دور اللجان البرلمانية فى العمل الرقابى، ودورها فى تفعيل الوسائل الرقابية الأخرى. ونقسم هذا القسم إلى بابين:-

الباب الأول: دور اللجان البرلمانية فى العمل الرقابى.

الباب الثانى: اللجان البرلمانية والوسائل الرقابية الأخرى.

---

(1) HAuriou (Andre): Droit contitutionnel 1972 - p. 51.

الباب الأول
دور اللجان البرلمانية فى العمل الرقابى

تمهيد وتقسيم:-

وفى هذا الباب نتناول تشكيل اللجان البرلمانية واختصاصاتها ووسائل وأسلوب عملها، لإلقاء الضوء على أهم معوقات عملها الرقابى، سواء من ناحية تنظيمها الداخلى أو من خلال الممارسة البرلمانية، ومعرفة الوسائل الفنية الداعمة لعمل اللجان البرلمانية.

ونقسم هذا الباب إلى فصلين هما:-

الفصل الأول: فاعلية اللجان البرلمانية فى العمل الرقابى.

الفصل الثاني: وسائل وأسلوب عمل اللجان البرلمانية.

الفصل الأول

فاعلية اللجان البرلمانية فى العمل الرقابى

ونقسم هذا الفصل إلى مبحثين:-

المبحث الأول: تشكيل اللجان النوعية وأثره فى فاعلية دورها.

المبحث الثاني: اختصاصات اللجان النوعية ومدى فاعليتها.

المبحث الأول

تشكيل اللجان النوعية وأثره فى فاعلية دورها

تشكل بالمجلس اللجان النوعية المحددة فيما يلى:-

١- لجنة الشئون الدستورية والتشريعية.

٢- لجنة الخطة والموازنة.

٣- لجنة الشئون الاقتصادية.

٤- لجنة العلاقات الخارجية.

٥- لجنة الشئون العربية.

٦- لجنة الدفاع والأمن القومى والتعبئة القومية.

٧- لجنة الاقتراحات والشكاوى.

٨- لجنة القوى العاملة.

٩- لجنة الصناعة والطاقة.

١٠- لجنة الزراعة والرى.

١١- لجنة التعليم والبحث العلمى.

١٢- لجنة الشئون الدينية والاجتماعية والأوقاف.

١٣- لجنة الثقافة والإعلام والسياحة.

١٤- لجنة الشئون الصحية والبيئة.

١٥- لجنة النقل والمواصلات.

١٦- لجنة الإسكان والمرافق العامة والتعمير.

١٧- لجنة الإدارة المحلية والتنظيمات الشعبية.

١٨- لجنة الشباب.

١٩- لجنة حقوق الإنسان.

وتعاون هذه اللجان المجلس فى ممارسة اختصاصاته التشريعية والرقابية»[١]

وبمقارنة هذه المادة بسابقتها نجد أنه كان حرياً بها أن تتحفظ بعد أن عددت اللجان أن تضع نصاً مثل النص الذى كان موجوداً فى سابقتها والذى يقضى بأنه «للمجلس أن يعدل فى اختصاص هذه اللجان أو يستغنى، عن بعضها، أو يدمج عمل لجنتين فى لجنة واحدة أو ينشئ لجاناً أخرى تتولى بعض اختصاصات هذه اللجان النوعية »[٢].

ونذهب مع البعض[٣] – بحق – حتى لا يتقيد المجلس فى تشكيل لجان نوعية جديدة قد يرى لزوماً لها، أو أن يستغنى عن لجان يرى أنها لم تعد تفى

(١) نص المادة (٣٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، معدلة باقتراح مكتب المجلس وموافقة اللجنة العامة على مبدأ التعديل والصياغة من قبل اللجنة يوم الإثنين ٣من يناير ٢٠٠٥م.

(٢) نص المادة (٣٧) من اللائحة الداخلية التى قرر المجلس العمل بها فى ٢٠ من نوفمبر ١٩٧٦م.

(٣) سامي عبد الصادق – أصول الممارسة البرلمانية ......– المرجع السابق – ص١١٣.

بالغرض الذى أنشئت من أجله، والنص الجديد – رغم عدم وجود حكمة ظاهرة من وراء ذلك – قيد المجلس فى حرية تشكيل أو إلغاء لجان جديدة، ويتعرضنا لمسألة كثرة أعداد اللجان وصعوبة عقد اجتماعاتها، الأمر الذي حدا بالبعض (1) إلى القول بوجوب أخذ هذه اللجان ودمجها، بل ولقد تعرض أحد الأعضاء بالمجلس إلى مسألة كثرة اللجان وطالب بضم بعضها إلى بعض، وإن كان هناك من طالب بالتوسع.أما جانب ضم لجان المجلس فالعضو/ صلاح الطاروطى تحدث قائلاً: "إننا لا نعترض على كثرة عدد اللجان بقدر حرصنا على إنجازها للعمل، صحيح أن هناك سابقة كانت تقضى بأنه يوجد بعض اللجان للحفاظ على وجود بعض مواقع لبعض رؤساء اللجان ولم يعد هذا المبرر موجوداً، لذلك فأنا أرى أن لجنة الشئون العربية يجب أن تضم للجنة العلاقات الخارجية،لتصبح لجنة العلاقات الخارجية والعربية، وإذ أنه ليس هناك محل إطلاقاً أن تكون هناك لجنة عددها لا يتجاوز ١٠ أو ١٥ عضواً ولا تجمع إلا لماماً، ودائماً تجتمع مع لجنة العلاقات الخارجية".

فما هو المحل لكى تكون هناك لجنة للشئون العربية فى حين أن عملها دائماً يتصل بلجنة العلاقات الخارجية، ولم نسمع أنها انعقدت بمفردها؟ الأمر الذي يرى فيه انضمام لجنة الشئون العربية مع لجنة العلاقات الخارجية فى لجنة واحدة، ونفس الاقتراح اقترحه العضو / أحمد حسن مزاح " وإن كنا نتفق من حيث المبدأ فى حرية المجلس فى ضم بعض اللجان أو التوسع إلا أن لجنة الشئون العربية لها كيانها الخاص بها، وذلك نابع من المحيطين العربي والإسلامي لبلادنا، والتي يجب أن تكون هناك لجنة مستقلة لها، ولكن لا نتفق

---

(١) فؤاد كمال – الأوضاع البرلمانية – المرجع السابق – ص٩١، وإن كنا نرى إنه بمراجعة اللوائح السابقة نجد أن اللجان النوعية منذ لائحة ١٩٢٤م وحتى هذه اللائحة هى ما بين ٨ لجان و ٢٣ لجنة أصلية وهذا الحد معقول إلى حد ما.

مع القول إن عدم تفعيل هذه اللجنة وعدم القيام بدورها الموكول إليها يصل إلى حد انضمامها، ولكن يجب ألا نخلط بين التفعيل وكيان اللجنة من حيث أهميتها في المجلس.والجانب الآخر – التوسع – فالعضو/ حسين محمد سلام طالب أن تصبح لجنة الإعلام والثقافة والسياحة لجنتين إحداهما للثقافة والإعلام والأخرى للسياحة، وحاصل القول:- إن العبرة ليست بالتوسع أو الضم لبعض اللجان ولكن بجوهر عمل هذه اللجان والحرص على إنجازها لأعمالها لتصبح بحق أذرع المجلس خارج قاعاته.

المطلب الأول
ضوابط التنظيم الداخلي للجان البرلمانية

الفرع الأول
ميلاد اللجان البرلمانية

«تتكون كل لجنة من اللجان النوعية للمجلس، من عدد من الأعضاء يحدده المجلس في بداية كل دور انعقاد عادى بناء على اقتراح مكتب المجلس بما يكفل حسن قيام هذه اللجان بأعمالها.ولا يجوز في جميع الأحوال أن يزيد عدد أعضاء اللجنة من محافظة واحدة على ربع مجموع أعضائها» (1). لم تبين المادة السابقة عدد الأعضاء الذين تتكون منهم كل لجنة بالتحديد وتركت الأمر إلى المجلس بعد اقتراح مكتبه. وذهب البعض (2) إلى أن هذا الأمر تحمد عليه اللائحة الداخلية لتلافيها العيوب الواردة في اللوائح الداخلية لمجلس النواب ومجلس الشيوخ فيما مضى حيث كانت تنص على عدد الأعضاء الذين

---

(1) نص المادة (٣٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب. تتبع اللائحة الداخلية لمجلس الشورى ذات الأسلوب مع مراعاة إجراء تشكيل اللجان النوعية في بداية دور الانعقاد العادى الأول وفي بداية دور الانعقاد العادى الذى يلى التجديد النصفى لأعضائه.

(2) فؤاد كمال – الأوضاع البرلمانية....– المرجع السابق – ص٩٤.

تتكون منهم كل لجنة مما كان يستلزم تعديلاً فى نصوص اللائحة عند الحاجة إلى إجراء أية تعديلات في عدد الأعضاء. ونحن نرى أن النص على عدد أعضاء اللجان ما بين الحد الأدنى والأقصى أولى من ترك الأمر بيد مكتب المجلس، وهنا لا يحتاج الأمر إلى تعديل فى اللائحة الداخلية هذا من جانب.ومن جانب آخر فكرة تحديد العدد لكل لجنة فهو ما بين عشرة إلى خمسة وعشرين عضواً تقريباً، فالاشتراك فى أية لجنة نوعية من لجان المجلس أمر وجوبى وليس اختيارياً، وعدد أعضاء مجلس الشعب ٤٥٤عضواً لو تم تقسيمهم على تسع عشرة لجنة، لأصبح عدد كل لجنة محدداً، مع الأخذ فى الاعتبار جواز اشتراك أعضاء فى أكثر من لجنة. ناهيك عن أن أحكام اللجان النوعية تسرى على باقى اللجان من خاصة، ومشتركة وغيرها [1]. والوقوف عند عجز المادة (٣٧) من اللائحة والتى تقرر بأنه لا يجوز أن يزيد عدد أعضاء اللجنة من محافظة واحدة على ربع مجموع أعضائها، نلاحظ أن هذا الشرط لم يكن موجوداً باللائحة السابقة عليها أو غيرها من اللوائح، وقد يقال إن ذلك يضمن عدم تمكين هؤلاء الأعضاء من إيثار المصالح المحلية على المصالح القومية هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى ضماناً لعدم تكتل أعضاء اللجنة من محافظة واحدة لكى يتمكنوا من الحصول على رئاسة اللجنة، وباقى المناصب التى تتكون منها هيئة مكتبها.وذهب البعض [2] إلى أنه لا توجد حكمة واضحة من اشتراط عدم زيادة أعضاء اللجنة من محافظة واحدة على ربع مجموعة أعضائها،وحجته في ذلك :-

---

(١) تسرى الأحكام المتعلقة بتنظيم أعمال اللجان النوعية على اللجان الخاصة والمشتركة ولجان تقصى الحقائق ولجان الاستطلاع والمواجهة، وذلك مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص بكل نوع على حدة.راجع المادتين: (٨٤)، (٢٢٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) د. عمرو حسبو – اللجان البرلمانية...... – المرجع السابق – ص٧٥

١- من أسس النظام النيابى أن يمثل عضو البرلمان الأمة بأجمعها وليس دائرته الانتخابية فحسب، وعلى ذلك يتعين على النائب أن يغلب صالح الأمة العام إذا تعارض هذا الصالح مع صالح دائرته الانتخابية، فيما يباشر من أعمال أثناء مدة نيابته.

٢- فى ظل النظام الحزبى فالأحزاب تتدخل فى تشكيلات اللجان بقوائم وتجرى العادة على أن حزب الأغلبية هو الذى تكون له حرية الترشيح بمكاتب هذه اللجان مما لا يوجد مسوغاً للتعلل بتكتل الأعضاء من محافظة واحدة ولاسيما أن معظم أعضاء اللجنة سيكون بالتأكيد من حزب الأغلبية وأن التزامهم الحزبى يفرض عليهم التصويت لصالح مرشحى الحزب فى تشكيل مكتب هذه اللجنة [١]. وهناك بعض اللوائح[٢] حددت عدد أعضاء بعض اللجان الهامة ما بين أحد عشر عضواً وتسعة عشر عضواً، ويجوز للمجلس أن يعدل أعضاء أية لجنة.

«يتلقى رئيس المجلس فى بداية كل دور انعقاد عادى فى الموعد الذى يحدده، ترشيحات الأعضاء للجان، ويتولى مكتب المجلس التنسيق بين هذه الترشيحات بمراعاة إعطاء أولوية الاختيار لأقدم الأعضاء فى عضوية اللجنة التى يتطلب الترشيح لها ثم لذوى الخبرة والتخصص في مجال نشاط

---

(١) راجع: سامى عبدالصادق – أصول الممارسة- المرجع السابق – ص١١٥ وما بعدها.

(٢) راجع: نص المادة (٦٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ١٩٤٣م والتي تقرر «تكون كل لجنة من هذه اللجان من أحد عشر عضواً ماعدا لجنة المالية، ويتكون عدد أعضائها من تسع عشرة لجنة ولجنة الحسابات يكون عدد أعضائها سبعة وللمجلس أن يعدل أعضاء أية لجنة».

اللجنة»[1]، والمادة السابقة تبين طريقة اختيار الأعضاء للجان والمبدأ هو الأولوية لأقدم الأعضاء ثم لذوى الخبرة والتخصص، وتقديم الأقدمية على الخبرة والتخصص، لا يجعل الأخيرتين لهما الاعتبار الأول عند تشكيل اللجان.

فمبدأ التخصص: هو أن يتوافر في كل فئة من الأعضاء العلم والقدرة على درس الموضوعات التى ترى في نفسها ميلاً خاصاً واستعداداً ظاهراً لبحثها ومناقشتها. وخبرتهم فى هذا المجلس تكون ظاهرة، فالأصل أن تشكيل اللجان يقوم على أساس حرية العضو فى الانضمام إلى اللجنة التى يأنس فى نفسه ميلاً وصلاحية للاستفادة بها [2]، ولكن إذا اصطدمت هذه الحرية مع العدد المقرر لكل لجنة أو مع ضرورة التمثيل النسبى للأحزاب السياسية، فالأمر حينئذ يصبح من الضرورة الالتجاء إلى المجلس للاختيار بين الأعضاء، ودور مكتب المجلس كبير في التوفيق بين الأعضاء، وتشكيل اللجان على أساس مبدأ التخصص يجعل من الطبيعى أن يشارك الأعضاء فى التشكيل على أساس من يجد فى نفسه ميلاً للجنة ما، أو ما يعرف علي حد قول البعض[3] "بنظام التطوع" وتوافق رغبة العضو مع رغبة المجلس للاشتغال باللجنة التي يجد في نفسه ميلاً لها يزيد من فاعليتها، وحتى لا تتجاوز عمليات اللجان الطويلة من الوقت والجهد بالمجلس الحد المعقول حتى لا يبقى إلا الزيادة فتتم عملية الانتخاب لاختيارهم، إن كان العمل يجرى على أن اللجان الكبيرة المؤثرة يتم التنافس عليها بضراوة من المتخصصين وغير المتخصصين لمكانتها بالمجلس.

---

(١) نص المادة (٣٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) د. عمرو حسبو – اللجان البرلمانية...... – المرجع السابق – ص٧٦.

(٣) د. فؤاد كمال – الأوضاع البرلمانية...... – المرجع السابق – ص٩٤.

ونص المادة (٣٨) من اللائحة الحالية مقابلاً لنص المادة (٣٩) من اللائحة السابقة التى قرر المجلس العمل بها ٢٠ من نوفمبر ١٩٧٦م وكانت تقرر أنه «في بداية كل دور انعقاد عادى للمجلس تجرى عملية اختيار المجلس لأعضاء اللجان بأن يرشح كل عضو نفسه للجنة التى يرى صلاحيته للاشتراك فى أعمالها ويتلقى مكتب المجلس هذه الطلبات للتنسيق بينها، ويتولى إعداد قوائم بالترشيحات التى يراها لكلٍّ لجنة وتعلن فيها الترشيحات ثم يعرضها الرئيس على المجلس للموافقة عليها وفى حالة عدم الموافقة يجرى الانتخاب على الأسماء الواردة بكل قائمة منفردة وذلك بالأغلبية النسبية». وبمقارنة النصين نجد أن المادة (٣٩) من اللائحة السابقة كانت تعطى للمجلس حق الانتخاب على الأسماء الواردة بكل قائمة من قوائم اللجان منفردة بالأغلبية النسبية فى حالة عدم موافقته على الترشيحات التى يراها مكتب المجلس لكل لجنة، ولا يقدح فى ذلك أن المادة (٤٠) من اللائحة الحالية قد أناطت برئيس المجلس أن يعرض على المجلس هذه القوائم طبقاً لما انتهى إليه المكتب بعد دراسة الاعتراضات والاقتراحات المقدمة من الأعضاء مع قصر مناقشة المجلس على القواعد والضوابط التى التزم بها مكتب المجلس فى هذا الشأن مع اعتبار هذه القوائم نافذة بمجرد إقرار المجلس لها دون مناقشة [1].

والتساؤل الذي يثور هنا فى ظل نظام حزبى خالٍ من المعارضة المؤثرة، هل يتولى كل حزب تقديم ترشيحاته للجان إلى مكتب المجلس أو إلى رئيسه؟ وهذا الأمر لم تتناوله اللائحة الداخلية الحالية، وقد كان من الأحرى أن يتناول فى المادة (٣٨) من اللائحة إتاحة الفرصة للأحزاب بأن تكفل لنفسها إجراء تنسيق فى اللجان تبعاً لحجم عضويتها فى المجلس مع ضمان حد أدنى

---

(١) د. سامى عبدالصادق – أصول الممارسة البرلمانية.. – المرجع السابق – ص١١٦.

لهذا التمثيل وعلى أساس أن يتم الترشيح عن طريق المجموعات الحزبية أساساً مع كفالة حقوق الأعضاء المستقلين.

الاشتراك فى أكثر من لجنة:-

«يجب أن يشترك العضو فى إحدى لجان المجلس ويجوز بموافقة مكتب المجلس – أن يشترك في لجنة ثانية للإفادة من خبرته وتخصصه فى مجال نشاط اللجنة. ولا يجوز لرئيس مجلس الوزراء أو لغيره من أعضاء الحكومة أو وكلاء الوزارة لشئون مجلس الشعب الجمع بين مناصبهم وعضوية اللجان. ولا يجوز لرئيس أو عضو بمكتب إحدى اللجان أن يكون عضواً فى أية لجنة أخرى إلا بموافقة مكتب المجلس» (١). وتعتبر العضوية فى اللجان البرلمانية من واجبات العضو وقد جرت التقاليد البرلمانية على أنه إذا كان من الجائز للعضو أن يعتذر عن حق له فلا يجوز له بحال من الأحوال أن يعتذر عن واجب عليه، فلا مجال للاعتذار عن عضوية إحدى اللجان.

ومن ثم فالعضوية في اللجان البرلمانية فرض عين على الأعضاء،ولابد أن يكون العضو عضواً فى لجنة واحدة على الأقل (٢) وتأخذ لائحة مجلس الشورى أيضاً بهذا المبدأ (٣) وهذا يدل على أهمية اللجان البرلمانية فى المجالس النيابية، وهو أمر محمود ويجب مراعاة رغبة العضو بقدر الإمكان عند التقدم لعضوية اللجان ولا يوجد قيد على أى عضو فى أن يختار اللجنة التى يأنس فى نفسه ميلاً لها أو الترشيح لانتخاباتها، واشترطت المادة السابقة موافقة مكتب المجلس لاشتراك العضو ذى الخبرة والتخصص في لجنة أخرى

---

(١) المادة (٣٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) راجع: مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٦٠ وما بعدها.

(٣) راجع: المادة (٣٦) من لائحة مجلس الشورى.

وترك الأمر بيد مكتب المجلس فيه تضييق على عضوية اللجان الأخرى، ويجب أن يترك الأمر للمجلس ككل.

ونتطرق هنا إلى حكم جاءت به المادة السابقة في كون عدم جواز الجمع بين عضوية الحكومة من رئيس مجلس الوزراء أو غيره من أعضاء الحكومة أو وكلاء الوزارة لشئون مجلس الشعب وعضوية اللجان، وهذا حكم خاص باللجان البرلمانية النوعية، فهل ينطبق على اللجان الخاصة التى يشكلها المجلس أو بمعنى آخر هل يمكن أن يكون عضو البرلمان الوزير في الحكومة أن يصبح رئيس لجنة برلمانية نوعية أو خاصة؟

نرى حتى يكون هناك بعد باللجان عن عدم الحيدة والشفافية في عملها أن الأمر ينطبق على اللجان النوعية واللجان الخاصة والمشتركة، وحتى لا يصبح الوزير الذى يراقب السلطة التنفيذية الحكم والخصم في آن واحد، وإن كنا نرى أن الواقع العملى يخالف ذلك حيث جواز ترأس الوزير لجنة خاصة يشكلها المجلس وهو – كما ذكرنا – رئاسة وزير من السلطة التنفيذية رئاسة اللجنة الخاصة المعنية بوضع قانون الإرهاب.وأخيراً من محظورات المادة السابقة لا يجوز لرئيس أو عضو بمكتب إحدى اللجان أن يكون عضواً فى أية لجنة أخرى إلا بموافقة مكتب المجلس، وذلك قد لا ينطبق إلا على اللجان النوعية الأصلية ولا ينطبق على اللجان الفرعية ونكرر نفس النقد السابق من أن الأمر ترك لمكتب المجلس ولم يترك للمجلس ككل،ولكن هل ينطبق ذلك على اللجان الخاصة والمشتركة؟ أرى أنه ينطبق عليها وعلى لجان تقصى الحقائق كذلك [١]، والسوابق البرلمانية تشير إلى حق العضو فى الاشتراك فى

---

(١) تنص المادة (٨٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه «فيما عدا ما ورد بشأنه نص خاص – تسرى على اللجان الخاصة والمشتركة القواعد المقررة فى المواد (٤٢، ٤٣، ٤٥، ٤٦، ٤٧، ٤٩، ٥٠) و المواد من(٥٢ إلى٧٣)، والفقرتان الثالثة =

لجنة ثانية بناء على خبرته وتخصصه حق أقرته جميع اللوائح السابقة تقريباً مع خلاف اشتراط إذن مكتب المجلس بذلك فى اللائحة الحالية. وعند عرض مشروع اللائحة الداخلية للمجلس فى جلسته الحادية عشرة في ١٩ من ديسمبر ١٩٧٨م طالب العضو/ على سلامة بعدم إغلاق الباب أمام الأعضاء للاشتراك فى أكثر من لجنة قائلاً: " إن هناك أيضاً المادة (٤٩) من لائحة ١٩٤١م تقابل التى نحن بصدد مناقشتها الآن، وهى تقضى بأنه لا يجوز للعضو أن يشترك فى لجنة ثالثة ولذلك كان اقتراحى كالآتي: لا يجوز للعضو أن يشترك في أكثر من لجنتين أصليتين...".

وبمراجعة السوابق البرلمانية نجد أن لوائح مجلس النواب التى أشار إليها العضو نجدها خلاف ذلك، فهى قد جعلت انتخاب العضو للجنة واحدة هو الأصل وإن انتخابه لأكثر من لجنة واحدة هو الاستثناء. فقد رأى النائب المحترم/ فكرى أباظة أن لائحة مجلس النواب تنص على أن العضو لا يجوز له أن يكون عضواً فى أكثر من لجنتين أصليتين بعدما تم تخفيض عدد الأعضاء فى اللجان وبعد إدماج بعضها في البعض الآخر، وطلب ألا يجوز انتخاب العضو لأكثر من لجنة واحدة وذلك بتاريخ ٢٠ من نوفمبر ١٩٢٦م. وطالب النائب المحترم / مصطفى النحاس أنه من الأفضل ألا يكون العضو عضواً إلا في لجنة واحدة، ما لم تقض الضرورة بانضمامه إلى لجنتين بمعنى

= والرابعة من المادة (٧٥) والمواد (٧٦، ٧٧، ٨٠، ٨١) من هذه اللائحة وذلك على أن يتولى رئيس اللجنة – الخاصة الاختصاصات المقررة لرئيس ومكتب اللجنة النوعية. كما تنص المادة (٢٢٢) من اللائحة أنه «مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص تسرى على لجان تقصى الحقائق القواعد المقررة لسير العمل باللجان النوعية للمجلس، وتنص المادة (٢٣٣) أنه مع مراعاة الأحكام المتعلقة بلجان الاستطلاع والمواجهة تسرى أحكام المادة (٢٢٢) من هذه اللائحة على مناقشة تقارير وإجراءات اجتماعات الاستطلاع والمواجهة».

أن يكون الأصل هو العضوية فى لجنة واحدة، أما العضوية في لجنتين فهو الاستثناء ويكون عند الضرورة[1]، وبالرجوع إلى مناقشات[2] المادة (٣٩) من اللائحة الحالية بجلسة المجلس الثالثة عشرة بتاريخ ١٦ من أكتوبر ١٩٧٩م نجد أن المناقشات دارت حول الحظر الوارد بالفقرة الثانية من المادة. حيث قال العضو/ وليم نجيب سيفين: هناك حظر وارد فى الفقرة الأخيرة من هذه المادة وهو "لا يجوز لرئيس أو عضو بهيئة مكتب إحدى اللجان أن يكون عضواً فى لجنة، وهذا الحظر على رئيس اللجنة، وأننى أقبل إلى أن يكون الحظر مقصوراً على رئيس اللجنة دون هيئة مكتب اللجنة..". وهو نفس الاقتراح الذى تقدم به العضو/ محمد عبدالحميد رضوان قائلاً: "إن هذا النص قد يصادف تحقيق المصلحة العامة بغرض ضمان حسن سير العمل فى اللجنة نفسها وهذا القيد لم ينشأ من فراغ، ولكن حكمته كما ذكر السيد رئيس المجلس هي مراعاة ما يجرى عليه العمل حيث إن بعض اللجان تعجز عن جمع النصاب القانونى وقت انعقادها، فإذا كان لدى أى من السادة الأعضاء نشاط زائد، ويود أن يشارك فى أعمال لجنة أخرى فليس هناك ما يمنع، أما حظر الجمع فقد اقتصر على أعضاء هيئة مكتب اللجنة حتى يتفرغوا لأعمال اللجنة وبعد هذا التعقيب وافق المجلس على المادة كما وردت بتقرير اللجنة".

ففي ترشيح اللجان «يعلن مكتب المجلس قوائم الترشيح لعضوية اللجان

---

(١) راجع: جلسة مجلس الشعب فى ١٩ من ديسمبر ١٩٧٨م.

(٢) كما أثار العضو/ على سلامة مسألة اشتراك العضو في عضوية أكثر من لجنة فقد طلب العضو/ وليم نجيب سيفين في ذات الجلسة المشار إليها، الأخذ بفكرة اشتراك العضو في أكثر من لجنة قائلاً: "بطبيعة الحال فإن المجلس يحترم رأى العضو كما يحترم أيضاً تخصصه فكل إنسان يكيف وقته وقدراته بمعرفته وهو أقدر الناس على الحكم على نفسه، لذلك فإنني أميل إلى جعل جواز الاشتراك في اللجنة الثانية مرجعه العضو وليس مكتب المجلس فهذه إرادتي وحريتي كعضو...".

قبل عرضها على المجلس، ولكل عضو تقديم اقتراحاته أو اعتراضاته كتابة إلى رئيس المجلس لعرضها على المكتب للنظر فيها.ويعرض الرئيس على المجلس القوانم طبقاً لما انتهى إليه المكتب بعد دراسة الاعتراضات والاقتراحات المقدمة من الأعضاء وتقتصر المناقشة على القواعد والضوابط التى التزمها مكتب المجلس فى هذا الشأن، وتعتبر هذه القوائم نافذة بمجرد إقرار المجلس لها دون مناقشة» (١).ومكتب المجلس هو المتحكم فى تشكيل اللجان البرلمانية النوعية، وذهب البعض (٢) إلى أنه كان من الأفضل أن يتولى كل حزب تقديم ترشيحاته للجان إلى مكتب المجلس أو رئيسه. ومن ثم تتاح الفرصة للأحزاب بأن تكفل لنفسها تمثيلاً فى اللجان تبعاً لحجم عضويتها فى المجلس مع ضمان حد أدنى لهذا التمثيل، والأحرى أن تنص اللائحة على أن يتم الترشيح عن طريق المجموعات الحزبية أساساً مع كفالة حقوق الأعضاء المستقلين فى البرلمان. وذلك تمشياً مع معظم برلمانات دول العالم، حيث يتم توزيع الأعضاء على اللجان عن طريق التمثيل النسبى للمجموعات السياسية(٣). وقد أحسنت لائحة ١٩٣١م صنعاً عندما أوجبت فى تشكيل اللجان تمثيل الأحزاب السياسية، والمادة (٣٩) منها تقرر فى بداية كل دور من أدوار الانعقاد العادية وبعد تشكيل المكتب بينها وبين المجلس يعين كل منهما اللجان الدائمة اللازمة لفحص وتحضير وتحديد عدد أعضاء هذه اللجان واختصاصاتها. ويجب على أية حال أن ينتخب كل من المجلسين لجنة للمالية ولجنة للاقتراحات والعرائض ولجنة للمحاسبة، ويجوز لكل من المجلسين أن يعين بحسب متطلبات الحاجة لجاناً خاصة لأغراض معينة. ويجب أن يراعى

(١) نص المادة (٤٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) د. عمرو حسبو – اللجان البرلمانية – المرجع السابق – ص٧٧.

(٣) راجع: ما سبق ذكره في تشكيل اللجان البرلمانية من الباب التمهيدي ص٧١ :٧٤.

فى تشكيل اللجان المختلفة أن تكون ممثلة بقدر الإمكان للأحزاب والجماعات التى يتألف منها المجلس وتحدد اللائحة الداخلية حيثية ذلك التمثيل».

وإذا كان تشكيل اللجان يتم فى بداية كل دور انعقاد عادى فيجب ملاحظة أن اللجان فى هيئة نيابية واحدة دائمة لا تنحل بتجدد الدورات وإنما يبقى أعضاؤها فى كل دورة عادية، مؤدى ذلك استمرار اختصاص اللجان بعملها طيلة الفصل التشريعى دون حاجة إلى إجراء تشكيلها في كل دورة سنوية، وهذا ما تؤكده اللائحة الداخلية لمجلس الشعب في المادة (١٥٩) والتي تقرر أن «تستأنف اللجان عند بدء كل دور انعقاد عادى بحث مشروعات القوانين الموجودة لديها من تلقاء ذاتها وبلا حاجة إلى إجراء، أما التقارير الخاصة لمشروعات القوانين واقتراحاتها التى بدأ المجلس النظر فيها فى دور انعقاد سابق تستأنف نظرها بالحالة التى كانت فى دور انعقاد سابق تستأنف نظرها بالحالة التى كانت عليها مالم يقرر المجلس إعادتها إلى اللجنة بناء على طلب الحكومة. ومن ثم لا تعتبر اللجان منحلة إلا بانتخابات هيئة نيابية جديدة لمجلس الشعب أو عقب التجديد النصفى لمجلس الشورى وكل ما فى الأمر أن اللجان توقف أعمالها بانتهاء الدور وتستأنف من تلقاء نفسها عند افتتاح الدور التالي. ولكن هل يجوز بقاء اللجان كما هى فى دور الانعقاد السابق؟

بالاطلاع على الممارسة البرلمانية نجد أن هناك اتجاهين هما:-

الأول: يرى بقاء اللجان بالمجلس ومكاتبها وتشكيلها السابق فى دور الانعقاد الماضى مع شغل مكان المؤقتين والمستقلين بالانتخابات، وتحقيق رغبات الأعضاء فى النقل من لجنة إلى أخرى بقدر الإمكان [1]، ولا مانع من

(١) مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الثانى مضبطة الجلسة الثالثة - في ١٨ من نوفمبر ١٩٢٤م - ص٢٤. مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق – ص٤٧.

بقاء اللجان على ما كانت عليه فى دور الانعقاد الماضى من تشكيلة الأعضاء مع مراعاة أن يكون كل عضو على حسب استعداده ومعلوماته (١).

الثانى: يرفض بقاء تشكيل لجان المجلس على ما هو عليه فى دور الانعقاد السابق – حتى ولو تم تشكيلها آخر دور الانعقاد. فقد وافق مجلس الشعب على إبقاء التشكيل السابق للجان على ما هو عليه ، فيما بدأ يعطى الحالات الفردية البسيطة التى يشعر فيها أي عضو برغبته فى نقل عضويته من لجنة إلى لجنة أخرى (٢) وحسب رغبات الأعضاء وبقاء اللجان كما هى فى دور الانعقاد السابق. لكن ماذا عن الأعضاء الذين تخلفوا عن الاختيار؟ بقاء الأعضاء الذين تخلفوا عن إبداء رغباتهم فى الانضمام إلى عضوية لجان معينة فى اللجان التى كانوا فيها (٣)، وضرورة عرض قوائم ترشيح اللجان على المجلس لإقرارها (٤)، ويجب إعلان نتيجة انتخابات اللجان بجلسة المجلس وما اكتسبه العضو من الأصوات.

استقالة اللجان:-

هل يجوز لرئيس اللجنة أن يستقيل من اللجنة؟

يجوز لرئيس اللجنة أن يستقيل من اللجنة ولكن يوجه طلب استقالته إلى

---

(١) مجلس الشيوخ – دور الانعقاد العادى الثانى عشر – مضبطة الجلسة الأولى - في ٢١ من نوفمبر ١٩٣٦م- ص١٦. مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٤٧.

(٢) مجلس الشعب – مضبطة الجلسة الافتتاحية- في ١٨ من أكتوبر ١٩٧٥م- ص٣. مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٥٣.

(٣) مجلس الأمة – مضبطة الجلسة العاشرة- في ٥ من فبراير ١٩٦٧م – ص٨٦٩. مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٥٤.

(٤) مجلس الشعب – الفصل التشريعى الأول – دور الانعقاد العادى الرابع – مضبطة الجلسة الثانية- في ٢٦ من أكتوبر ١٩٧٤م- ص٥. مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص ٥٨.

رئيس المجلس، والأخير يبلغها للجنة بواسطة سكرتاريتها، وإذا كان للجنة وكيل فلا مانع من توجيه الاستقالة إليه رأساً. ولكن ماذا لو تم استقالة اللجنة بكامل هيئتها ؟

بادي ذي بدء القول : إنه لا يجوز إعادة انتخاب اللجنة أثناء الدور التشريعي إلا إذا استقالت اللجنة بكامل هيئتها وإن كانت هذه الاستقالة جائزة وهي تقدم إلى رئيس اللجنة فيحيلها على رئيس المجلس ليأمر بتلاوتها في الجلسة واستقالة اللجنة بكامل هيئتها لا يصبح لها وجود قانوني ولا تعتبر صحيحة إلا بناء على قرار صادر بالإجماع دون الأغلبية، لأنه لا يصح للأغلبية سلب اختصاص الأقلية، ويجوز أن تقدم الاستقالة بخطاب من كل عضو بمفرده ويجب أن تكون خطابات الاستقالة مسببة، وأن تبلغ الاستقالة إلى رئيس المجلس، ولكن رئيس المجلس غير ملزم في هذه الحالة بتلاوتها في الجلسة العلنية.

إذا خرج أحد الأعضاء من اللجنة بتعيينه وزيراً ثم ترك الوزارة قبل انتخاب بدل منه في اللجنة فله الحق في العودة إلى مكانه فيها من غير إجراء انتخابات جديدة، أما الأعضاء الذين يستقيلون من اللجان بمحض رغبتهم، فهم لا يستطيعون العودة إلى كراسيهم في اللجنة التي كانوا بها إلا بانتخابات جديدة، ، إذ لا محل لإجراء انتخابات جديدة في حالة عدول صاحبها عنها، ولكن إذا استقال أعضاء اللجنة كلهم إلا واحداً فلا سبيل إلى مواصلة المناقشة في المجلس لأن المناقشة لا يمكن حصولها إلا بوجود المقرر الذي لا وجود له إلا إذا كان يمثل لجنتين لذلك يجب على الرئيس في هذه الحالة بعد إعلان الاستقالات ودعوة المجلس إلى انتخابات لجنة جديدة.

الفرع الثاني

التنظيم الداخلى للجان البرلمانية

«تنتخب كل لجنة خلال العشرة أيام التالية لبداية كل دور انعقاد عادى من بين أعضائها رئيساً ووكيلين وأميناً للسر، وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائها. وتقدم الترشيحات كتابة إلى رئيس المجلس خلال الفترة التى يحددها مكتب المجلس، ويعلن الرئيس هذه الترشيحات لأعضاء المجلس.وتجرى الانتخابات بين المرشحين بطريق الاقتراع السرى تحت إشراف لجنة يشكلها مكتب المجلس من بين أعضاء اللجان غير المتقدمين للترشيح لمناصب ومكاتب اللجان. وإذا لم يتقدم للترشيح أحد غير العدد المطلوب أعلن انتخاب المرشحين بالتزكية.ويعلن رئيس المجلس نتيجة انتخابات مكاتب اللجان ويبلغها إلى الوزراء الذين تدخل أعمال وزارتهم فى اختصاصات اللجنة» (١).

وأول ما يلاحظ على المادة السابقة فترة العشرة أيام التى حددتها ليس إلا ميعاداً تنظيمياً أى يجوز قبله أو بعده الانتخاب لرئيس اللجنة والوكيلين وأمين السر، وتطلبت للتصويت الأغلبية المطلقة لعدد أعضائها وهنا يجب أن يكون عدد أعضائها بالكامل وليس عدد الحاضرين، وإن كان فى الإعادة عكس ذلك(٢). وتجرى قاعدة الفوز بالتزكية فى عملية الانتخاب الداخلي للجان عندما لا يتقدم غير العدد المطلوب.

---

(١) نص المادة (٤١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) وافق المجلس – بجلسته المعقودة فى ١٣ من ديسمبر ٢٠٠٠م – على تفسير هذه المادة بما يعنى أن تنحصر الإعادة بين المرشحين لأى منصب في الانتخابات التي تنظمها هذه المادة بين الحاصلين على أعلى الأصوات، وفى هذه الحالة يعلن انتخاب من حصل على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة للحاضرين تطبيقاً للقواعد العامة.

وهناك ضوابط يجب أن يراعيها المجلس عند تشكيل اللجان البرلمانية:-

١- يجب مراعاة تمثيل الأحزاب والجماعات التى يتألف منها المجلس بقدر الإمكان فى التشكيل وعلى وجه الخصوص المستقلين، وألا يكون هناك تكتل من محافظة واحدة حسب نص اللائحة سالف الذكر، لعدم البحث عن المصالح الذاتية للمحافظة (١).

٢- عضوية اللجان واجب وتكليف ولا يجوز التنازل عنها حتى بعد الانتخاب ومن ثم فلا يجوز للعضو أن يعتذر عن العضوية ولا التنازل عنها والحكمة أن العمل فى اللجان لكل الأعضاء فهو تكليف لا تشريف فعلى الأقل يجب أن يعمل في لجنة واحدة.

٣- عدم جواز اشتراك العضو فى أكثر من لجنتين من لجان المجلس ذلك إذا اشترك العضو فى ثلاث لجان مثلاً فعليه أن يتنازل عن واحدة، وموافقة مكتب المجلس يجوز الانضمام إلى لجنة ثانية (٢)، حتى وإن كانت الموافقة ضمنية، وإن كان الغالب الموافقة الصريحة، ووصل الأمر فى هذا الشأن جواز اشتراك العضو فى أكثر من لجنة عندما يكون له الوقت الكافى للعمل فى اللجنتين وعلى أن يوافق مكتب المجلس على ذلك (٣).

٤- إن الأغلبية المطلقة المطلوبة فى انتخابات مكاتب اللجان هى الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء اللجنة الحاضرين على عكس الحال فى مكتب

---

(١) مجلس الشعب – دور الانعقاد العادى الرابع – مضبطة الجلسة الثانية- في ٢٦ من أكتوبر ١٩٧٤م – ص٦٢. مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٦٠.

(٢) مجلس الشعب – دور الانعقاد العادى الرابع – مضبطة الجلسة الثانية- في ٢٠ من أكتوبر ١٩٧٤م- ص٥٨. مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٦٢.

(٣) مجلس الأمة – الفصل التشريعى الثانى – مضبطة الجلسة ٢٨ من يناير ١٩٦٩م– ص٧٩. مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٦٣.

المجلس حيث فكرة الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت، زد على ذلك أنه يجوز فى حالة عدم تقديم أحد غير العدد المطلوب لمكاتب اللجان أن يعلن انتخاب المرشحين بالتزكية، وعلى عكس الحال بالنسبة لمكتب المجلس يعاد الانتخاب ويجرى ولو لم يتقدم للترشيح إلا العدد المطلوب وهنا مغايرة للطريقة المعتادة بالنسبة لمكتب المجلس.

ومن التقاليد البرلمانية الراسخة فى هذا الشأن أنه عند الشروع فى إجراء انتخابات مكاتب اللجان يتولى وكيل المجلس الإشراف على هذه الانتخابات باقتراح يعرضه الرئيس على المجلس يحدد فيه اللجان التى يشرف كل وكيل على انتخابات مكاتبها ويتولى الوكيلان إبلاغ نتائج الانتخابات إلى الرئيس الذى يعلنها فى المجلس. بل ويجوز لرئيس المجلس تفويض هيئة المكتب في ترتيب عضوية اللجان[1]، ويجوز للأعضاء الاتفاق على التنازل والتبادل شريطة الرضا بين الأعضاء بالاستقالة من بعض اللجان أو التنقل بين اللجان، ويتولى المجلس التوفيق بين هذه الرغبات [2] شريطة ألا يضيع وقت اللجان هباء وألا يهدم هيكل اللجان فى التغييرات. ولكن هل يجوز إضافة لجان جديدة إلى اللجان النوعية دون تعديل اللائحة ؟

وبالاطلاع على التقاليد البرلمانية نجد أن إضافة لجان جديدة إلى اللجان الواردة باللائحة يستوجب تعديل اللائحة الداخلية ولكن زيادة أعضاء لجان

(١) مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الثانى – مضبطة الجلسة الرابعة- في ٢٤ من نوفمبر ١٩٢٦م- ص٣٨. مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٦٨.

(٢) مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الرابع – مضبطة الجلسة الرابعة- في ٢٥ من نوفمبر ١٩٤٠م- ص٢٣. مدونة للتقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٤٩.

المجلس لا يتطلب ذلك لأنه لا يعتبر تعديلاً [١]، عكس ذلك تعديل أسماء اللجان لا يجوز إلا بتعديل اللائحة، فلا يملك المجلس ولا رئيسه تعديل أسماء اللجان إلا بتعديل اللائحة الداخلية [٢]، فعند إضافة لجنة حقوق الإنسان أجرى تعديلاً للائحة الداخلية لضمها إلى اللجان النوعية [٣].

تشكيل اللجان الخاصة:-

فبعد تشكيل اللجان وجب الشروع فى انتخاب رؤسائها وسكرتارياتها، ولكن قبل هذا تكون رئاسة اللجان مؤقتاً لرئيس المجلس، لا بمعنى أنه يترأس جلساتها بل بمعنى أنه ينظم عملها فيدعوها للانعقاد ولانتخاب الرؤساء والسكرتيرين وإنما يجوز له أن يوجه هذه الدعوة إلى اللجنة قبل اكتمال انتخاب أعضائها جميعاً. وأول انعقاد للجنة بناء على دعوة رئيس المجلس يجلس أكبر الأعضاء سناً فى كرسى الرئاسة، ويتولى أصغرهم وظيفة السكرتير ثم تشرع اللجنة فى انتخاب الرئيس والسكرتير، هذا تشكيل اللجان النوعية، أما اللجان الخاصة فيجوز تشكيل لجنة خاصة لدراسة مشروع قانون إذا كان يتسم بأهمية خاصة، ويتكون من عدد كبير من المواد وتقوم اللجنة البرلمانية بتأصيل القانون فعلى سبيل المثال مشروع قانون الطفل [٤]، وتشكيل

---

(١) مجلس النواب – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة فى٢٣ من يناير ١٩٥٠م - ص٩. مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٦٦.

(٢) مجلس الشيوخ – دور الانعقاد السادس عشر – مضبطة الجلسة الأولى - في ١٨ من نوفمبر ١٩٤٠م- ص١٩. مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٦٦.

(٣) انظر: ما سيلي ذكره عن لجنة حقوق الإنسان ص ٣٣٩ : ٣٤١ .

(٤) قال رئيس المجلس:«السادة الأعضاء لقد أحالت الحكومة إلى المجلس مشروع قانون بإصدار قانون الطفل، ولا شك أن من الأهداف القومية تنمية الطفولة والأمومة ورفعة شأنها، وشأن إنسان المستقبل، لذلك جاءت وثيقة إعلان عقد الطفولة باعتبار السنوات ١٩٨٩م إلى ١٩٩٩م عقد حماية الطفل المصرى ورعايته كل هذه المعانى كانت =

اللجان الخاصة وكثرتها يجعل اللجان النوعية بلا دور فعال، فقد يكون الهدف من إحالة القانون إلى اللجنة الخاصة بدلاً من اللجنة النوعية مقصوداً أو غير ذلك. ولنا تحفظ على تشكيل اللجان الخاصة وهو ألا يكون رئيس اللجنة أو أغلب أعضائها من الوزراء أو أعضاء الحكومة المنتخبين فى المجلس ونرى أن الحظر الوارد فى اللجان النوعية يجوز تطبيقه على اللجان الخاصة، بمعنى لا نصبح أمام وضع شاذ، فكيف يصبح وزير فى السلطة التنفيذية رئيساً للجنة الخاصة التى تناقش أخطر القوانين على الإطلاق ألا وهو قانون الإرهاب [1]؟ فكيف تكون رئاسة اللجنة محايدة ومهمتها خالصة ؟

فإن كان شرطاً الخبرة والتخصص يؤديان إلى ذلك فيجب أن يكون هناك توازن بين أمرين هامين هما:- **الأول**: حياد اللجنة **والثاني**: استقلال السلطة التشريعية [2]عن التنفيذية زد على ذلك التفرغ الكامل لرئاسة اللجنة.وكيف يكون رئيس اللجنة الخاصة التى تراقب الصحة مثلاً وزيراً

= وراء إعلان السيد رئيس الجمهورية؛ نظراً لأهمية الموضوع وتفرع وتشعب احتياجات الطفولة بداية من زواج الأبوين، ورعاية الأمومة، والحمل والولادة، ومراحل التنشئة، حتى البلوغ، ونظراً لما يتسم به المشروع من أهمية وبما أن القانون يتكون من (١٥٨) مادة لذلك يمكن تشكيل لجنة خاصة لدراسة بحث مشروع القانون وإعداد تقرير يعرض على المجلس وفقا للمادة (٨٢) من اللائحة».هل توافقون؟ «موافقة...!!. جلسة مجلس الشعب العدد الرابع عشر السنة الخامسة – مضبطة الجلسة ٧٩ المعقودة بتاريخ ١٩٩٥/٤/١٨م.

(١) حدث ذلك بالفعل عند إحالة المجلس قانون الإرهاب إلى لجنة خاصة مشكلة برياسة د. مفيد شهاب وهو وزير بالسلطة التنفيذية.

(٢) إذا كانت الحكومة تطلب من اللجان الاستئناس برأيها – في أحد الموضوعات وذلك كان مقرراً في لائحة ١٩٤٧م المادة (٦٨)، وتقرر للحكومة أن تطلب من رئاسة المجلس السماح لها بالاتصال بإحدى لجانه للاستئناس برأيها في مشروع تريد التقدم به للمجلس» ولكن يجب أن تظل اللجان مستقلة عن الحكومة.

للصحة؟ ثم نحتج بعد ذلك بالخبرة والتخصص وإن كان هذا الأمر بعيداً عن رئاسة اللجان النوعية إلا أنه طال وكيل اللجنة النوعية فى حادثتين مشهورتين(١) ولو حتى على سبيل التعامل مع السلطة التنفيذية. ومن زاوية أخرى هل يجوز لرئيس المجلس أن يعين أحد الأعضاء فى اللجنة أو يختاره ؟

لرئيس المجلس أن يوازن ويوفق بين رغبات الأعضاء فى الاختيار فقط، ولكن ليس له حق التعيين أو اختيار أحد الأعضاء لإحدى اللجان بعينها (٢) وإن كان نادراً ما يجرى العمل عليه هو اختيار رئيس المجلس لعضو ويوافق عليه المجلس (٣).

المطلب الثاني
دور رئيس اللجنة النوعية والحاجة إلى تفرغه

الفرع الأول
رئيس اللجنة النوعية

رئيس اللجنة هو الذى يتحكم فى قراراتها، ودعوة أعضائها للاجتماع والمحافظة على النظام وإدارة المناقشات، وإمضاء محاضر الجلسات والتوقيع على ما تصدره اللجنة من المكاتبات، وله أن يشترك فى المناقشات خلافاً لدور

(١) للحادثة الأولى: عبارة السلام صاحبها وكيل لجنة النقل والسلامة. و الثانية: أكياس الدم الملوثة صاحبها وكيل لجنة الصحة وهو صاحب الشركة(هيدلينا) التي تتعامل مع وزارة الصحة. راجع: تقرير اللجنة المشتركة من لجنتي الصناعة والطاقة والشئون الصحية والبيئية عن البيانات العاجلة وطلبات الإحاطة والأسئلة الموجهة....!.مجلس الشعب – الفصل التشريعي التاسع – دور الانعقاد العادي الثاني- مايو ٢٠٠٧م.

(٢) مجلس الشيوخ – دور الانعقاد السادس عشر – مضبطة الجلسة الأولى- في ١٨ من نوفمبر ١٩٤١م- ص ٨٩٠. مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٨٨.

(٣) مجلس النواب – مضبطة الجلسة الثانية والعشرين – فى ١٢ من مارس ١٩٤١م- ص٦٢٣. مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٨٣.

رئيس المجلس – ولكن رأيه غير مرجح، فإذا انشطرت الآراء في اللجنة إلى شطرين متساويين عدّ المشروع مرفوضاً عملاً بالقاعدة العامة، ولا يجوز لرؤساء اللجان الجمع بين رئاستها والمجموعات الإقليمية [١].وحق رئيس اللجنة النيابية فى طلب إعادة المشروع للجنة مرة ثانية [٢]، فحقه فى طلب إعادة الموضوع المعروض إلى اللجنة لا يتقيد بموعد طالما لم يبت المجلس نهائياً فى الموضوع ، وطالما أن الموضوع محل دراسة [٣].ويمكن دعوة أعضاء اللجنة بواسطة السكرتير فى حالة غياب الرئيس. وفى حالة تعذر ذلك بواسطة رئيس المجلس وبمجرد اجتماع اللجنة وقبل الشروع فى المناقشة يتعين انتخاب رئيس مؤقت.وتقوم سكرتارية اللجنة بأعمال السكرتارية فيها ، ويعاونها فى ذلك واحد أو أكثر من موظفى المجلس ، وفى حالة تغيب السكرتير يتعين على اللجنة أن تنيب من أعضائها سكرتيراً مؤقتاً.ولكن هل من المواءمة أن رئيس اللجنة مقترح القانون هو الذي يرأس اللجنة البرلمانية التي تناقشه ؟

لا يجوز من حيث المواءمة لمن قدم اقتراحاً بقانون أن يرأس اللجنة التي تقره وهذا لا يتفق مع السوابق ولا التقاليد البرلمانية[٤].

---

(١) مجلس الشعب – دور الانعقاد العادى الرابع – مضبطة الجلسة الثالثة -في ١١ من نوفمبر ١٩٧٤م - ص٩٩. مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق – ص١٥٢.

(٢) مجلس الأمة دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة السادسة عشرة- في ٧ من نوفمبر ١٩٦٠م – ص٤٩٢، ٤٩٥. مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق - ص٢٨٦.

(٣) مجلس الشعب – مضبطة الجلسة الثلاثين – فى ٩ من نوفمبر ١٩٧٦م – ص٤٠١٩. مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص١٥٢.

(٤) وذلك بمناسبة مناقشة تقرير اللجنة المشتركة من لجنه الثقافة والإعلام ومكتب لجنة الشئون الدستورية والتشريعية في الاقتراح بتشريع القانون المقدم من السيد العضو / صلاح الطاروطي بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٨٠م بشأن سلطة الصحافة أثار العضو / مقدم الاقتراح للجنة المشتركة التي أقرته ومدى اتفاق ذلك =

الفرع الثاني

أهمية الحاجة إلى تفرغ رئيس اللجنة

تنص المادة (٤٢) [1] من اللائحة الداخلية أنه «يرأس وكيل المجلس جلسات اللجنة التى يحضرها». وجدير بالذكر أن رئيس المجلس يرأس الجلسة التى يحضرها [2]. وتنص المادة (٤٣) من اللائحة الداخلية أنه «يجوز للمجلس – بناء على ما يقترحه مكتبه – أن يقرر استثناء رئيس أى من اللجان النوعية من التفرغ لأعمالها ، وذلك بمراعاة حسن سير وانتظام أعمال اللجنة». إذ الأصل فى رئيس اللجنة النوعية التفرغ الكامل، والاستثناء هو عدم التفرغ ويكون ذلك بقرار من رئيس المجلس ومهام اللجان مهام جسيمة لا تتناسب البتة مع عدم تفرغ رئيس اللجنة البرلمانية النوعية.

لذلك نذهب مع البعض [3]- بحق – أنه يجب أن يعاد النظر في المادة سالفة الذكر، لجوازها استثناء رؤساء اللّجان النوعية الموظفين بالدولة، من التفرغ، فرئيس اللجنة يقوم بممارسة وظيفته العامة، ويتحمل تبعاتها،

= مع التقاليد والسوابق البرلمانية التي يحرص رئيس المجلس على إرسائها قال رئيس المجلس: بالنسبة لما أثاره العضو / ضياء الدين داود بشأن السوابق البرلمانية وأنا حريص على إرسائها وهناك فرق بين إدارة المجلس وإدارة اللجنة بالمجلس فالمجلس يصدر قرارات أما اللجنة فتقوم بدراسات ولهذا لا غرابة أن توجد مفارقة في اللائحة لتمنع رئيس المجلس من إدارة المجلس في نفس الموضوع إذا أبدى رأيه إلا إذا انتهى بحث الموضوع لأن المجلس صاحب قرار أما اللجنة فليست صاحبة قرار وأورد قائلا: وإن كنت أشاطركم الرأي أنه مستقبلاً ومن حيث الملاءمة إنه لا يجوز لمن قدم اقتراحاً بقانون أن يرأس اللجنة". مجلس الشعب- مضبطة الجلسة العشرين المعقودة صباح ١٩٩٥/١/٢م - ص ٣١.

(١) المادة (٣٩) من لائحة مجلس الشورى.

(٢) راجع: المادة (٧) من لائحتي مجلسي الشعب والشورى.

(٣) د. فتحى فكرى – القانون الدستوري... – المرجع السابق – ص٣٤١.

بجانب رئاسة اللجنة، والنهوض بواجبات العضوية فى ذات الوقت، وربط الاستثناء بصدور قرار من المجلس يراعى فيه انتظام أعمال اللجنة، ولكن بالاطلاع على الممارسات البرلمانية نجد من خلالها أن هناك تساهلاً متعمداً لهذا الاستثناء حتى أوشك أن يصبح أصلاً، الأمر الذي يدعونا إلى التمسك بالتفرغ التام لأعضاء اللجان ولرؤسائها على وجه الخصوص، وهذا ليس على سبيل العرض النظرى أو الترف الفكرى ولكن فى الفصل التشريعى السادس كان رئيس الخطة والموازنة يشغل منصب رئيس إحدى الجامعات الإقليمية، وهو منصب له تبعاته فقال حينما أحيل إلى المعاش وأعلن أن الفرق واضح فكل الوقت للدراسات والمناقشات بالمجلس «ومن هذا المنطلق نادى بتفرغ رؤساء اللجان النوعية [1].

ولنا فى مناقشات المجلس عند عرض النص – المادة (٤٢) من اللائحة الداخلية – وقفة، ففي المناقشات أثار العضو / فتح الله رفعت متحدثاً: "..... أقترح إضافة عبارة مع مراعاة أحكام المادة السابقة إلى صدر هذه المادة لأن المادة لا تنص على أن لرئيس المجلس دعوة أية لجنة من لجانه للانعقاد لبحث موضوع هام أو عاجل، ويرأس رئيس المجلس جلسات اللجان التى يحضرها....فهنا فى هذا النص رئيس المجلس يدعو اللجان للانعقاد، ويرأسها، ولذلك اقترح إضافة عبارة مع مراعاة أحكام المادة السابقة، إلى صدر هذه المادة حتى تحسم الأمور". فعقب عليه المقرر قائلاً: "إن الأمر لا يحتاج إلى نص لأن رئيس المجلس يرأس اجتماع أية لجنة يحضرها حتى لو كان أحد الوكلاء حاضراً، وهذه مبادئ عامة متعارف عليها، بل إن المادة السابقة تنص عليها صراحة إذ تقول: "... ويرأس رئيس المجلس جلسات اللجان التى

(١) د. فتحى فكرى – القانون الدستورى.... – المرجع السابق – ص٣٤٢.

يحضرها".والعضو / نوال عامر في مداخلاتها قررت "أن المادة (٤٢) تقضى بأن يرأس وكيل المجلس اللجنة، أو يتنحى عن رئاستها، أم أن رئاسة الوكيل للجنة تقتصر على اللجنة التى يكون عضواً فيها، لقد تعودنا دائماً فى المجالس السابقة أن وكيل المجلس إذا كان عضواً بلجنة فإنه يرأسها ولكن إذا حضر اجتماع لجنة أخرى فإنه يكون بمثابة ضيف رغم أنه من القيادات، وأعتقد أن نص المادة (٤٢) سيؤدى إلى نوع من عدم الوضوح داخل اللجان، ولذلك أقترح تعديل نص المادة (٤٢) لتصبح على الوجه الآتي: [1]"يرأس الوكيل جلسات اللجان التى يكون عضواً بها» وقد عقب رئيس المجلس بقوله: «إن وكيل المجلس ليس عضواً باللجان ولكنه إذا حضر اجتماعاً للجنة فإنه يرأس اجتماعاتها رغم وجود رئيسها وهذا هو المقصود من النص [2]، ومفهوم نص المادة (٤٣) من اللائحة أن الأصل أن يكون رئيس اللجنة متفرغاً تفرغاً كاملاً لأعمالها، وهذا ما كانت تنص عليه المادة (٤٢) من اللائحة السابقة، ولا ندرى سبب إغفال هذا النص !! فقد يكون الواقع أبلغ من النصوص، فربما يكون ذلك أمراً بديهياً، ولكن يجب صياغة النصوص صياغة محكمة، فكثرة الاستثناءات جعلت الغلبة للاستثناءات فى الواقع العملي. قد يثار رداً على ذلك أن المادة (٣٤) من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢م في شأن مجلس الشعب تنص على أنه «يجوز للمجلس وفق لائحته الداخلية أن يقرر تفرغ رؤساء اللجان الأصلية بالمجلس...». ولكن نذهب مع البعض [3] بأن أعمال اللجان من الكثرة بالدرجة التى يمكن معها من أن يستغرق وقت رئيسها، وأن السوابق تشير إلى

---

(١) انظر: د. فتحى فكرى - جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة – دار النهضة العربية ١٩٩٤م- ص١٣٠.

(٢) وقد وافق المجلس بجلسته بتاريخ ١٦ من أكتوبر ١٩٧٩م على بقاء النص على ما هو عليه فى المادة (٤٢) من اللائحة.

(٣) سامي عبد الصادق – أصول الممارسة البرلمانية... – المرجع السابق – ص١٢١.

أن هناك من انتخبوا رؤساء لبعض اللجان ولكن ظروف عملهم جعلتهم لا يستمرون في أعمالهم، لأن طبيعة عمل رئيس اللجنة تقتضي الظروف أن يكون متفرغاً، وينطبق ذلك على وكيل اللجنة [1] أيضاً لأنه يترأسها عند غياب رئيسها.وعند مناقشة مشروع اللائحة وخصوصاً نص المادة (٤٣) وذلك بجلسة المجلس الحادية عشرة في ١٩ من ديسمبر ١٩٧٨م انقسم أعضاء المجلس ما بين مؤيد ومعارض، فقد قال العضو/ ممتاز نصار: إن المادة المقابلة لهذه المادة هي المادة (٤٣) من اللائحة الحالية أكثر إيضاحاً لتحقيق الصالح العام لأن تفرغ رئيس اللجنة يجب أن يترك الأمر جوازاً، ولا شك أن النص الحالي في اللائحة الحالية يحقق الغرض المقصود من تفرغ رئيس اللجنة بحيث يكون متفرغاً تفرغاً كاملاً لأن المصلحة العامة تقتضي ذلك وسندي في ذلك ثلاثة نصوص من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢م :-

النص الأول: هو المادة (٢٤) والتى تمنع العضوية للذي يكون عضواً عاملاً فى الدولة أو القطاع العام من الجمع بين الوظيفة وعضوية مجلس الشعب. وذلك كما يقول المثل «صاحب بالين ....». إذا كان هذا القانون وضع قيداً على العضو الذى يعمل فى الدولة أو القطاع العام فإنه من باب أولى أن يرد هذا القيد على رئيس اللجنة الذى يتحمل أعباءً أكثر من العضو. كما أن الأخذ بروح المادة (٢٧) من هذا القانون والتى تستثنى فئاتاً معينة من التفرغ يقتضى ذلك بتفرغ رؤساء اللجان، وأيضا فإن المادة (٢٨) من هذا القانون يحظر تعيين عضو مجلس الشعب فى وظائف الحكومة أو القطاع العام وما فى حكمها أو الشركات الأجنبية أثناء مدة عضويته، كما أن المادة (٣٣) من نفس

(١) فنص المادة (٣٥٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب يقرر أنه «لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب، وعضوية المجالس الشعبية المحلية أو وظائف العمد والمشايخ أو عضوية اللجان الخاصة بها أو منصب المحافظ».

القانون تقضي بتفرغ وكيل المجلس وفي رأيي أن عمل رئيس اللجنة قد يتوازن مع عمل الوكيلين وربما يكون أكثر اتساعاً، لذلك عندما يحل وكيل اللجنة محل رئيسها يجب أن يشمله التفرغ التام [1].

يحظر على العضو الجمع بين عضوية المجلس وممارسة مهام الوظيفة العامة في الحكومة أو القطاع العام، ما لم يقرر المجلس استثناء العضو من التفرغ للعضوية طبقاً لقانون مجلس الشعب» [2].ونضيف على الحظر حالة اتهام العضو جنائياً فهل تعتبر الجريمة الجنائية أو الجرائم المخلة بالشرف والاعتبار والتي تثبت إدانتها للعضو أن يظل في اللجنة البرلمانية؟ نرى أن مجرد الشبهة لأعضاء البرلمان يجب أن تؤخذ في الاعتبار فعضو المجلس عموماً يجب أن يتنزه عن مواطن الشبهات، لذلك عندما ترفع الحصانة عنه يصبح العضو مفصولاً من اللجنة. وعندما يصبح عضو اللجنة البرلمانية في الوزارة أو وكيلا للوزارة وهو في البرلمان تسقط عنه عضوية اللجان . «إذا عرضت حالة من حالات عدم الجمع المنصوص عليها في القوانين أو في المواد السابقة أحال المجلس أو مكتبه بحسب الأحوال الموضوع إلى لجنة الشئون الدستورية والتشريعية لبحثه وتقديم تقرير عنه فإذا أحيل الموضوع إلى اللجنة من مكتب المجلس، وجب عرض تقريرها على المجلس إذا انتهى هذا التقرير إلى قيام حالة من حالات عدم الجمع، وفي جميع الأحوال يعرض

---

(١) وتنص المادة (٩٥) من الدستور أنه «لا يجوز لعضو مجلس الشعب أثناء مدة عضويته أن يشترى أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أموال أو أن يقايضها عليه أو أن يبرم مع الدولة عقداً بوصفه ملتزماً أو مورداً أو مقاولاً»، ولو أخطروا واضعي هذه المادة بالواقع ما سطروها، فأقظع الكوارث نجد صاحبها وكيل لجنة النقل هو صاحب العبارة الغارقة السلام، ووكيل لجنة الصحة، هو صاحب فضيحة الدم الملوث (هيدلينا).

(٢) نص المادة (٣٥٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

تقرير اللجنة على المجلس إذا كانت إحالة الموضوع إليها بقرار منه ». [1]

ومن التقاليد البرلمانية:-

١- من يرغب من الأعضاء في الانتقال من لجنة إلى أخرى أن يتقدم بطلب إلى مكتب المجلس [2].

٢- سرية انتخاب هيئات مكاتب اللجان [3]، وتقديم طلبات الانضمام إلى اللجان أو تغييرها بعد الموعد، وتقبل هذه الطلبات بعد إجراء الانتخابات ويتم مراعاتها فيما بعد.

٣- وجوب إحاطة المجلس علماً بانتخاب اللجان لرئيسها وسكرتيرها وتشكيل هيئات اللجان متروك لأعضاء اللجان أنفسهم [4]، وترشيح رؤساء اللجان ووكلائها وأمناء سرها مرجعه اللجنة [5].

٤- يجوز ضم أعضاء بصفة مؤقتة إلى إحدى لجان المجلس لنظر

---

(١) نص المادة (٣٥٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) مجلس النواب الهيئة النيابية الخامسة – دور الانعقاد العادى الرابع – مضبطة الجلسة السادسة من أول يناير ١٩٣٤م - ص٥٤، مضبطة الجلسة السابعة- في ٨ من يناير ١٩٣٤م- ص٩٣٤- مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص٩٠.

(٣) مجلس الشعب – دور الانعقاد العادى الرابع – مضبطة الجلسة الثانية فى ٢٦ من أكتوبر ١٩٧٤م – ص٥٣. مجلس الشعب مضبطة الجلسة الثانية – فى ٥ من نوفمبر ١٩٧٨م- ص٨- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص١٥١.

(٤) مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الرابع – مضبطة الجلسة الثانية – فى ١٩ من أكتوبر ١٩٣٤م- ص٧٧، ٧٨ - مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص١٤٩. مجلس النواب – مضبطة الجلسة التاسعة فى ١١ من يناير ١٩٣٤م- ص٩٣، ٩٤ والثالثة عشر- في ٣١ من يناير ١٩٣٤م – ص٢١٢ – مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق – ص١٤٩.

(٥) مجلس الشعب – مضبطة الجلسة الافتتاحية بتاريخ ١١ من نوفمبر ١٩٧١م- ص٨٢- مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص١٥٠.

موضوع عاجل وذلك لتغيب بعض أعضائها عن حضور الجلسات (1).

حاصل القول: إن تشكيل واختصاص اللجان البرلمانية (النوعية) لا يمكن أن تكون عدداً بلا عدة أو فعلاً بلا فاعلية ولكن يجب أن تجعل من نفسها مركز الجاذبية فى المجالس النيابية بدور فعال ومؤثر فى مجالي التشريع والرقابة البرلمانية (2).

المبحث الثاني
اختصاصات اللجان النوعية ومدى فاعليتها

ونقسم هذا المبحث إلى مطلبين:-

المطلب الأول: عدد اللجان النوعية بمجلس الشعب واختصاصاتها.

المطلب الثاني: الحاجة إلى تفعيل بعض اللجان النوعية في مجلس الشعب.

---

(1) مجلس الشيوخ – دور الانعقاد العادى الحادى والعشرين – مضبطة الجلسة الأولى ١٢ من نوفمبر ١٩٤٥م - ص٢٠. مجلس الشعب – مضبطة الجلسة الافتتاحية فى ١١ من نوفمبر ١٩٧١م - ص٨٢ - مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص١٥٠.

(2) تنص المادة (٧٠) من لائحة ١٩٥٧م أن عدد اللجان النوعية ٢٥ لجنة نوعية للمجلس أن يكون لجاناً أخرى لأغراض معينة أو أن يستغنى عن بعض هذه اللجان أو يدمج عمل لجنتين أو أكثر فى لجنة واحدة، ونص المادة (٧٤) من لائحة مجلس الأمة ١٩٥٧م يجوز انضمام غير الأعضاء للجان من خبراء واستشاريين. وتشير السوابق البرلمانية أن أحد وكيلي مجلس النواب قد عرض على المجلس فى جلسته التى عقدها فى ٣ من نوفمبر ١٩٢٦م ما رآه المكتب من وجوب تعديل نصوص اللائحة فيما تختص بعدد اللجان وتشكيلها بناء على أن العمل فى الدور الماضى قد دل على وجوب اختصار عدد أعضاء اللجان حيث اتضح أن العدد كلما زاد زادت الصعوبة في عقد اللجان. انظر: مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٦٤ وما بعدها.

المطلب الأول

عدد اللجان النوعية بمجلس الشعب واختصاصاتها

الفرع الأول

مهام اللجان النوعية [1]

---

(١) تنص المادة (٤٤) من اللائحة الداخلية أنه «تتولى كل لجنة من اللجان النوعية الدراسة وإبداء الرأى فى مشروعات القوانين، والاقتراحات لمشروعات القوانين والقرارات بقوانين، وغير ذلك من الموضوعات المتعلقة بالاختصاصات المبينة قرين كل منها فيما يلى:-

- لجنة الشئون الدستورية والتشريعية:-

١- الشئون الدستورية.
٢- تطوير القوانين بحيث تتفق مع مبادئ الشريعة الإسلامية وأحكام الدستور.
٣- شئون اللائحة الداخلية.
٤- التشريعات المكملة للدستور.
٥- التشريعات المتعلقة بالسلطة القضائية.
٦- معاونة المجلس ولجانه فى صياغة النصوص التشريعية.
٧- تقارير هيئات الرقابة والتفتيش فى الدولة.
٨- تطوير وتحسين نظم الخدمات القانونية والقضائية.
٩- شئون الأعضاء وتحقيق صحة العضوية.
١٠-الحصانة البرلمانية.
١١-أحوال عدم الجمع وإسقاط العضوية، فيما عدا ما تختص به اللجنة المشتركة من اللجنة العامة ولجنة الشئون الدستورية والتشريعية.

وغير ذلك من المسائل الداخلة فى اختصاص الوزارة المختصة بشئون العدل والقضاء.

- لجنة الخطة والموازنة:-

١- الخطة والموازنة العامة للدولة والموازنات الأخرى.
٢- موازنات وحدات الإدارة المحلية بالاشتراك مع لجنة الإدارة المحلية.
٣- موازنة الجهاز المركزى للمحاسبات.
٤- التقارير السنوية والدورية للجهاز المركزى للمحاسبات وتقاريره عن الحسابات الختامية، والتقارير الخاصة التى يعدها عن المركز المالى للمصالح والأجهزة=

=والهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية والقطاع العام،

٥- التشريعات المتعلقة بالضرائب والجمارك والرسوم والأنظمة المالية.

٦- موازنة مجلس الشعب وحساباته الختامية.

وغير ذلك من المسائل الداخلة فى اختصاص الوزارات والأجهزة المختصة بالتخطيط وبالمالية.

- لجنة الشئون الاقتصادية:-

١- السياسة الاقتصادية.

٢- مسائل النقد والائتمان والادخار.

٣- سياسة الأجور والأسعار.

٤- التأمين والقروض.

٥- شئون التجارة الداخلية.

٦- التموين والتوزيع.

٧- الاستهلاك والتعاون الاستهلاكى.

٨- شئون التجارة الخارجية.

٩- التشريعات والاتفاقات الاقتصادية والتجارية.

١٠- الشئون الاقتصادية المتعلقة بالسوق العربية المشتركة والتكامل الاقتصادى مع السودان.

١١- سياسة الاستثمارات والمناطق الحرة.

وغير ذلك من المسائل الداخلة فى اختصاص الوزارات والأجهزة المختصة بالاقتصاد والتعاون الاقتصادى.

- لجنة العلاقات الخارجية:-

١- دراسة الموقف الدولى وتطورات السياسة الدولية.

٢- السياسة الخارجية للجمهورية.

٣- المؤتمرات الدولية.

٤- العلاقات الدولية،

٥- الاتفاقات والمعاهدات السياسية،

٦- الاشتراك في المحادثات التي تجرى مع الوفود البرلمانية فى مجال السياسة الخارجية ،

٧- التشريعات المنظمة للسلكين الدبلوماسي والقنصلي.

٨- المشاركة فى استقبال الوفود البرلمانية الخاصة بالسياسة الخارجية.=

= وغير ذلك من المسائل الداخلة فى اختصاص الوزارة المختصة بالشئون الخارجية.

- لجنة الشئون العربية:-

١- العلاقات مع الدول العربية.

٢- شئون جامعة الدول العربية ومنظماتها.

٣- الشئون الخاصة بالاتحاد والوحدة بين الدول العربية.

٤- الاتفاقات والمعاهدات مع الدول العربية.

٥- شئون التكامل مع السودان.

٦- الجوانب السياسية المتعلقة بالسوق العربية المشتركة.

وغير ذلك من المسائل الداخلة فى اختصاص الوزارات والأجهزة المختصة بشئون الوحدة أو بشئون التكامل مع السودان.

- لجنة الدفاع والأمن القومى والتعبئة القومية:-

١- أمن الدولة الخارجي.

٢- شئون الأمن الداخلى ومكافحة الجريمة.

٣- شئون القوات المسلحة.

٤- شئون الدفاع المدنى والدفاع الشعبى.

٥- الطوارئ.

٦- التشريعات المتعلقة بضباط وأفراد القوات المسلحة، وهيئة الشرطة.

وغير ذلك من المسائل الداخلة فى اختصاص الوزارات والأجهزة المختصة بالدفاع والشئون الداخلية والأمن العام.

- لجنة الاقتراحات والشكاوى:-

١- الاقتراحات بمشروعات قوانين أو برغبات التي تقدم من أعضاء المجلس.

٢- العرائض التى تقدم إلى اللجنة من المواطنين أو التى تحال إليها من جهة الاختصاص.

٣- استقبال المواطنين لدراسة ما يعرض من شكاوى أو مشاكل والعمل على حلها.

وغير ذلك من المسائل الداخلة فى اختصاص الوزارات والأجهزة المختصة بشئون الرقابة والشكاوى.

- لجنة القوى العاملة:-

١- العمالة وعلاقات العمل والإدارة العمالية والكفاية الإنتاجية.

٢- التشريعات العمالية.

٣- التشريعات المنظمة للعاملين المدنيين فى الدولة والقطاع العام. =

٤- = التشريعات المنظمة للتأمينات الاجتماعية.

٥- تنظيم الحرفيين والتأهيل والتدريب المهنى والتنظيم النقابى.

وغير ذلك من المسائل الداخلة فى اختصاص الوزارات والأجهزة التى تتولى شئون القوى العاملة والتدريب والتنظيم والإدارة والتأمينات الاجتماعية.

- لجنة الصناعة والطاقة:-

١- الخطة العامة للإنتاج الصناعى وتقويم مشروعاتها.

٢- الخطة العامة لكهرباء الجمهورية وخاصة كهربة الريف وتوزيع القوى الكهربائية وتوفيرها وصيانتها.

٣- استخدامات الطاقة النووية والشمسية.

٤- السياسة البترولية واتفاقيات التنقيب عن البترول.

٥- السياسة العامة لتنمية واستغلال الثروة المعدنية وطرق البحث الجيولوجى والإفادة منها فى الصناعة.

٦- وسائل خفض تكاليف الإنتاج ومحاربة الإسراف.

٧- رفع الكفاية الإنتاجية والتقدم التكنولوجى فى الصناعة.

٨- العلاقات الصناعية.

٩- التشريعات المتعلقة بالصناعة والقوى المحركة.

وغير ذلك من المسائل الداخلة فى اختصاص الوزارات والأجهزة المختصة بالصناعة والتعدين والبترول وشئون الكهرباء والطاقة.

- لجنة الزراعة والري:-

١- الإنتاج الزراعي والثروة الحيوانية والسمكية وتنميتها بالتوسع الرأسى والأفقي.

٢- الإصلاح الزراعي واستصلاح الأراضي.

٣- الجمعيات التعاونية الزراعية والائتمان الزراعى.

٤- الرى والصرف.

٥- النهوض بالقرية المصرية والعمال الزراعيين.

وغير ذلك من المسائل الداخلة فى اختصاص الوزارات والأجهزة المختصة بشئون الزراعة واستصلاح الأراضى والري.

- لجنة التعليم والبحث العلمي:-

١- التعليم بجميع أنواعه ومراحله.

٢- الجامعات ومراكز البحث العلمى.

٣- محو الأمية. =

= وغير ذلك من المسائل الداخلة فى اختصاص الوزارات والأجهزة التى تتولى شئون التعليم والجامعات والبحث العلمى.

- لجنة الشئون الدينية والاجتماعية والأوقاف:-

١- الشئون الدينية وشئون الدعوة الإسلامية والمساجد ودور العبادة.

٢- الرعاية الاجتماعية والدفاع الاجتماعى ورعاية الأحداث والأسرة والطفولة والتأهيل الاجتماعي ورعاية المعوقين،

٣- الضمان الاجتماعى والإغاثة.

٤- الجمعيات والمؤسسات الخيرية والاجتماعية.

٥- التخطيط الاجتماعى والبحوث الاجتماعية والتنمية الاجتماعية (الأسر المنتجة – التكوين المهنى – التهجير والتوطين والمجتمعات المستحدثة).

٦- أعمال المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية.

٧- رعاية المهجرين وأسر المقاتلين والشهداء.

٨- الأوقاف وشئون البر.

وغير ذلك من المسائل الداخلة فى اختصاص الوزارات والأجهزة المختصة بالشئون الاجتماعية والشئون الدينية وشئون الأوقاف والأزهر.

- لجنة الثقافة والإعلام والسياحة:-

١- الخدمات الثقافية.

٢- الإعلام بأنواعه المختلفة.

٣- الفنون والآداب والآثار.

٤- السياحة.

وغير ذلك من المسائل الداخلة فى اختصاص الوزارات والأجهزة التى تتولى الثقافة والإعلام والسياحة.

- لجنة الشئون الصحية والبيئة:-

١- الخدمات الصحية والوقائية والعلاجية والدوائية.

٢- التأمين الصحى.

٣- التثقيف الصحى.

٤- الإسعاف والطوارئ الصحية والتمريض.

٥- دور النقاهة والتأهيل للمجندين ومشوهى الحرب.

٦- الصحة النفسية.

٧- الرعاية الصحية لطلاب المدارس بالتعليم العام وبالجامعات والمعاهد العليا. =

٨- = مكافحة الأمراض المتوطنة والأوبئة والدرن والأرماد.
٩- الحجر الصحي والقومسيونات الطبية وتنظيم الأسرة.
١٠-حماية البيئة ومكافحة التلوث.
١١-التشريعات الصحية.
وغير ذلك من المسائل الداخلة فى اختصاص وزارة الصحة والجهات المختصة بشئون الأسرة والبيئة.

- لجنة النقل والمواصلات:-

١- النقل البرى.
٢- النقل الجوى.
٣- النقل البحرى والنهرى.
٤- قناة السويس.
٥- الموانئ والطرق والكبارى.
٦- البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

وغير ذلك من المسائل الداخلة فى اختصاص الوزارات والجهات التى تتولى شئون النقل والمواصلات.

- لجنة الإسكان والمرافق العامة والتعمير:

١- التعمير الحضرى والريفى.
٢- الإسكان والتشييد والتعاون الإسكانى.
٣- المرافق العامة.
٤- مواد البناء.
٥- التخطيط العمرانى وشئون التعمير والمدن الجديدة.

وغير ذلك من المسائل الداخلة فى اختصاص الوزارات والأجهزة التى تتولى شئون الإسكان والتعمير.

- لجنة الإدارة المحلية والتنظيمات الشعبية:-

١- الإدارة المحلية والمجالس الشعبية المحلية.
٢- التنظيمات الشعبية.
٣- تشريعات الإدارة المحلية.

وغير ذلك من المسائل الداخلة فى اختصاص الوزارات المختصة بالإدارة المحلية والتنظيمات الشعبية والتعاون الإنتاجى.=

المادة السابقة يتضح من خلالها أن عدد اللجان النوعية بمجلس الشعب تسع عشرة لجنة، وأحدثها اللجنة الأخيرة (لجنة حقوق الإنسان) ولنا مع مجمل هذه اللجان وقفة فاختصاصاتها ليست على سبيل الحصر، ولكنها اختصاصات تستطيع معها اللجان أن تضيف عليها اختصاصات جديدة فى أى وقت [1] فالاختصاصات الواردة بالمادة السابقة هو ما يغلب عليه العمل داخل هذه اللجان النوعية، الأمر الذى يجعل اللجان النوعية قد تبسط يدها لاختصاصات أخرى تدخل فى مجالها دون أن يكون منصوصاً عليها، وذلك في حالة ما إذا كان الموضوع يدخل فى اختصاص الوزارات والجهات التى تتولى شئوناً معينة تدخل فى إطار نشاط اللجنة واختصاصها.

= - لجنة الشباب:-

١- رعاية الشباب والتربية الروحية والرياضية.
٢- الأندية ومراكز الشباب.
٣- المجلس الأعلى لرعاية الشباب والرياضة.
٤- الاتحادات الرياضية واللجنة الأوليمبية والمسابقات والبعثات الرياضية.

وغير ذلك من المسائل الداخلة فى اختصاص الوزارات والأجهزة المختصة بشئون الشباب والرياضة.

- لجنة حقوق الإنسان:-

١- التشريعات المتصلة بحقوق الإنسان.
٢- الموضوعات المتعلقة بالقانون الدولى الإنسانى.
٣- تقارير المجلس القومى لحقوق الإنسان.
٤- الشكاوى التى تقدم من المواطنين والهيئات بشأن ما يتعلق بحقوق الإنسان. وغير ذلك من المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان.

وهذه المادة معدلة باقتراح من مكتب المجلس وموافقة اللجنة العامة على مبدأ التعديل وصياغته من قبل اللجنة الخاصة المشكلة لهذا الغرض، وموافقة المجلس على هذا التعديل بجلسته المعقودة مساء يوم الإثنين ٣ من يناير سنة ٢٠٠٥م.

(١) سامي عبد الصادق – أصول الممارسة البرلمانية.. – المرجع السابق ص ١١٣.

الفرع الثاني

اللجان النوعية بين الزيادة والفاعلية

قد تصل درجة فاعلية اللجان إلى أنه يجوز إحالة مشروعات القوانين على اللجان قبل تشكيلها لدراستها بعد التشكيل (1) وحدا بالبعض (2) أن عرض الرأى على المجلس في جلسته الثالثة التى عقدها بتاريخ ٢٤ من أكتوبر سنة ١٩٧٢م، وصرح قائلاً: «للدولة مجموعة وظائف تقوم على أدائها مجموعة من الوزارات المختلفة، ولذا فإنني أقترح أن يكون بالمجلس لجنة مقابلة لكل وزارة من هذه الوزارات، فمثلاً لابد أن تقابل وزارة التربية والتعليم لجنة بالمجلس...» وقد عقب على ذلك العضو / مصطفى كامل مراد قائلاً: «يطلب بعض الزملاء تخصيص لجان بالمجلس تقابل الوزارات فيما يشمل اختصاص بعض اللجان الحالية اختصاصاً أكثر من وزارة واحدة فمثلاً اللجنة الاقتصادية يشمل اختصاصها وزارات الاقتصاد والتجارة والخارجية والتموين، ومن ثم فإننى أعتقد أنه لا يمكن أن نسير على نظام مقابلة الوزارة بلجان في المجلس، لذلك أرى أنه ينبغي أن تبقى اللجان كما هي على أن تنقسم إلى لجان فرعية....» ونفس الدعوة تكررت عند مناقشة اللائحة الحالية، ولكن صرف النظر عنها لعدم تماشيها مع مقتضيات العمل وطبيعته.

التوسع اتجاه محمود ولكن يجب أن تفعل اللجان النوعية، وتكثر من اللجان الفرعية ولنا فى الكونجرس الأمريكى عبرةُ، فلجانه الفرعية هي التي يعول عليها فى العمل داخل اللجان البرلمانية. وهذا لا يتعارض مع إعادة ترتيب اللجان البرلمانية الحالية، وزيادة لجنة أو لجنتين أو حتى ثلاث، فضعف

(1) مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الرابع – مضبطة الجلسة الرابعة - في ٢٢ من ديسمبر سنة ١٩٣٣م - ص ٢٢- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٧٥.

(2) عضو مجلس الشعب / أحمد حلمى بدر.

الأداء التشريعي للمجلس أدى إلى إخراج قوانين غير سوية، وكثرت الطعون بعدم الدستورية، الأمر الذي يجعلنا نطالب بفصل اللجنة الدستورية والتشريعية إلى لجنتين، لجنة للشئون الدستورية، ولجنة للشئون التشريعية.

ولجنة الشئون الدستورية ستكون على رأس اللجان البرلمانية، من حيث كونها المخرج للقوانين الصادرة من مجلس الشعب، فعليها مراجعتها من الناحية الدستورية حتى لا تصدر قوانين مشوهة دستورياً، الأمر الذي يؤدى إلى اهتزاز العلاقات داخل المجتمع، واهتزاز صورة المجلس النيابي، وإحباط لكل الجهود التي تبذل داخل المجتمع ويصبح الأمر- كما ذهب جانب من الفقه[1]- كالبناء على الرمال، ناهيك عن أن أي مجلس نيابي على مستوى جميع دول العالم، يجب أن تكون للجانه البرلمانية في عملها أساس تشريعي تهتدي به، حتى لا يكون القانون أبتر، فكل مجتمع له جذوره وعاداته وتقاليده ودستوره الذي يحكمه، ومن قبل ذلك ما هو سائد في غالبية المجتمع من معتقدات دينية أو غير ذلك، فلا يجوز للجان البرلمانية أن تشرع بما يخالفها، وهذا هو الأساس التشريعي الذي يجب أن ترتكن إليه اللجان البرلمانية كأساس له، سواء في الدول الشرقية أو الغربية، وينطبق ذلك على جميع الدول بما فيها الإسلامية، فاللجان البرلمانية تتشرب من البيئة الاجتماعية، وتضع أمامها النصوص الدستورية، لتؤلف بينهما- بين النصوص الدستورية الجامدة، والبيئة الاجتماعية الحية- ولنا أمام بعض اللجان النوعية وقفة تحليلية.

(١) د.جابر جاد نصار- الأداء التشريعي......- المرجع السابق – ص ٩٦.

المطلب الثاني

الحاجة إلى تفعيل بعض اللجان النوعية في مجلس الشعب

الفرع الأول

لجنة الشئون الدستورية والتشريعية

في الفقرة الثانية من اختصاصات لجنة الشئون الدستورية التشريعية تلقى المادة (٤٤) على عاتق هذه اللجنة، مسئولية تطوير القوانين بحيث تتفق مع مبادئ الشريعة الإسلامية، وهذه اللجنة يجب أن تقوم بهذا وتأخذ في الاعتبار ألا يؤدى ذلك إلى حدوث هزة شديدة لكيان البلاد ولبنيان النظام القانوني لها، فالأخذ بروح الاعتدال وسنة التدرج، فيما يصدر من تشريعات، وأن يكون من أهم أعمال اللجنة توفيق هذا الأمر، فإن لم تفعل فما قامت بواجبها، وأصبح القانون مخالفاً لنصوص الدستور، وخصوصاً المادة الثانية التي تجعل من الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع، فاللائحة جعلت من مهام اللجنة مراجعة التشريعات لتوافقها مع الشريعة الإسلامية، وواقع الحال وحتى تقوم هذه اللجنة بعملها على أكمل وجه، ويجب أن تستعين بما لها من هذه السلطة بالخبراء والمتخصصين في مجالي الشريعة والقانون برجال الدين وأساتذة القانون، ولاسيما من عرف عنهم سعة العلم والأفق، والبعيدين عن الجمود الفكري والتعصب المذهبي، وأن تضم المختارين إليها لزيادة البحث، والتأكيد على إخراج قانون لا يبتعد عن الواقع الذي نعيش فيه، ومتمشياً مع الروح المسيطرة على غالبية الشعب [1]، فالتعديل والتغيير هو اختصاص أصيل للجان البرلمانية خاصة، وللمجالس النيابية عامة، فلا يحق

---

(١) د. عبد الحميد متولي - مهمة المشرع العربي في ضوء النصوص الدستورية التي تجعل الشريعة الإسلامية مصدراً رئيسياً للتشريع - مجلة القانون والاقتصاد سبتمبر سنة ١٩٧٤م السنة الرابعة والأربعون - العدد الثالث - ص ٧١.

أن تفوض السلطة التنفيذية في ذلك، فلو قامت بذلك لصدر من سلطة غير مختصة [1]، لذلك يجب على هذه اللجنة أن تضع أمامها أمرين هامين هما:-

الأول: نص المادة الثانية من الدستور والتي تقرر أن الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع، ويجب عدم مخالفتها.

الثاني: وهو الأصعب مراجعة جميع التشريعات القائمة واقتراح توافقها مع الشريعة الإسلامية الغراء.

وليس هذا بدعاً من القول، ففي فرنسا تقوم لجنة القوانين الدستورية والتشريع فيها بمبادرة وممارسة مهمة التطوير التشريعي من منظور وضعي، سواء من زاوية اقتراح تعديل الدستور بما يدعم سلطة البرلمان في الشئون الأوروبية [2] أو تعديل بعض القوانين المتصلة بالتنظيم القضائي بما يتيح للأفراد آليات غير رسمية أكثر مرونة بلوغاً للعدالة الناجزة، وغير ذلك من الأمور التي تكشف عنه مراجعة التقارير الصادرة عن هذه اللجان [3]. فإذا كانت فرنسا تأخذ بمبدأ الفصل بين الدين والدولة أو ما يعرف (بالعلمانية) فإن كان ذلك جائزاً لها ، فهي تحترم مبادئها وقيمها العلمانية، فأحرى بنا أن نحترم نصوصنا الدستورية ومبادئنا الإسلامية وقيمنا وتقاليدنا في المراجعة التشريعية، وهذا هو دور اللجان البرلمانية.

---

(١) د. رمزي طه الشاعر- النظم السياسية والقانون الدستوري- دار النهضة العربية١٩٩٠م- ص ٣٠٥.

(٢) - Commission de lois rapport presentés par Aralard Blumh Charrette pro position de lois Constitutionnelle reative au reForce ment despou voirs de control du parlement en matiere europeen Dec 2004.

(٣) - Commissions de lois prsenté par J.P Garrand competence du tribunal dinstaoce Judi ction deprox imité et Tribunal de gronde instance nov 2002.

انظر: د. محمد أحمد- لجنة الشئون الدستورية .- المرجع السابق - ص١١٧.

الفرع الثاني
لجنة الاقتراحات والشكاوى

لجنة الاقتراحات والعرائض كما كانت تسمى، قبل تغيير اسمها للجنة الاقتراحات والشكاوى، وحق تقديم العرائض حقاً مسلماً به في جميع برلمانات العالم، حيث يقضى النظام في إنجلترا منذ أن كان الملك يختار من بين أعضاء البرلمان فريقاً يقوم بفحص هذه العرائض، ثم أصبحت العرائض تقدم إلى النواب أنفسهم واللوردات، وتقديم العرائض الوسيلة التي ابتدأ بها ظهور اقتراح القوانين في البرلمان الإنجليزى، فكانت تقوم لجنة مكونة من بعض النواب واللوردات والقضاة لوضع القانون[1]. وتعتبر لجنة الاقتراحات والشكاوى - حالياً - كما يصفها البعض[2] بمثابة حارس بوابة القوانينGatekeeper، بل إن شئت فقل هي بوابة الشعب إلى مجلس الشعب، فهي كما ذهب "روير كولار "Royer Callard" إلى القول بأن اقتراح القانون هو الحكم La loi cest regnerprdposerفالاقتراح هو الأصل في خلق القانون. وإن كان ليس هو القانون ذاته، ولما كان ذلك جعلت اللائحة للجنة الاقتراحات والشكاوى مهاماً من أهمها:-

أولاً:استقبال المواطنين لدراسة ما يعرض من شكاوى أو مشاكل والعمل على حلها، والعرائض التى تقدم منهم أو التي تحال إليها من جهة الاختصاص، وإن- كنا نرى- أن الواقع العملي الآن لا يرى تطبيقاً لهذا النص، وبمعرفة التنظيم اللائحي لهذه اللجنة يتجلى لنا السبب وعلى رأس هذه اللوائح السابقة لائحة سنة ١٩٣١م والصادرة بقرار الملك بتنظيم العرائض، فإذا شرع المواطنون في تقديم العرائض يجب أن يذكروا الاسم وملخص الموضوع

---

(١) د. السيد صبرى – القانون الدستوري........- المرجع السابق – ص ٣١٤.

(٢) عمرو هاشم - الرقابة البرلمانية.......... - المرجع السابق – ص ١٢٥.

وتوقيعها من صاحبها، فتأخذها لجنة الاقتراحات والعرائض بأرقام مسلسلة بالاسم وملخص الموضوع بعدما يحيلها عليها رئيس المجلس، بعد ما تقيد في جدول لذلك، وبعد فحصها تردها لجنة الاقتراحات والعرائض إلى رئيس المجلس مقسمة إلى خمسة أقسام على الوجه الآتي:-

١- العرائض المغفلة من التوقيع والمخالفة لحكم المادة (٢٢) من الدستور.

٢- العرائض المخالفة لمبادئ الدستور الأساسية أو المتضمنة سباباً أو إهانات أو عبارات غير لائقة.

٣- العرائض الخاصة بموضوعات خارجة عن اختصاص البرلمان كطلبات الاستخدام والإعانة.

٤- العرائض التي تضمن شكاوى أو تظلمات بشأن مشاكل تتعلق بمصلحة خاصة أو عامة، ولا أن تكون من اختصاص المحاكم التي ينسب فيها إلى الإدارة أنها رفضت القيام بتلك المسائل أو قصرت فيها، أو أنها تصرفت فيها على وجه مخالف للقوانين واللوائح.

٥- العرائض التي تضم بيانات واقتراحات مفيدة أو أن يكون محلاً لعمل الاقتراح البرلماني، أو لتدبير أو تصرف من السلطة التنفيذية.

والمادة (١١١) من اللائحة المذكورة تقرر بأنه لا يلتفت إلى الثلاثة الأول، وترسل عرائض القسم الرابع إلى الوزارة المختصة، إذا رأى أنها تستحق النظر، وترسل عرائض القسم الخامس إلى اللجنة المختصة خصوصاً عندما تكون متعلقة بمشروع أو اقتراح سبقت إحالته عليها أو على الوزارة المختصة. وتنظيم لائحة مجلس النواب الصادرة ١٩٢٤م للجنة الاقتراح والعرائض كان تنظيمها دقيقاً، فهي تقيد في جدول عام بأرقام مسلسلة حسب

تاريخ ورودها، مع بيان الاسم والعنوان لمقدم العريضة، مع تلخيص لموضوعها، فيحيل الرئيس العرائض المقيدة فى الجدول إلى لجنة العرائض، فهنا تقدم مباشرة للجنة، ولكل عضو حق الاطلاع على العرائض، ويطلب ذلك من رئيس اللجنة، وتفحص اللجنة العرائض[1] وتصدرها لرئيس المجلس ويبين ما يجب إرساله إلى الوزراء، وما يكون منها متعلقاً بمشروع أو اقتراح يحال على لجنة فترى وجوب إرساله إليها [2]، وما ينبغي رفضه، والأمر الهام هو أن يعرض الرئيس رأى اللجنة على المجلس للفصل فيه.

ومن أسباب حفظ العرائض:-

١- عدم اختصاص المجلس بنظرها أو اشتمالها على طلب.

٢- مضى المدة على العريضة أو لسبق الفصل فى الموضوع.

٣- عدم وجود صفة لمقدمها عن المدعى لتقديم الشكوى عنه.

٤- تعلق الموضوع بحقوق مدنية أو لعدم وجاهة الطلب.

٥- خلوها من التوقيع والعنوان أو لعدم أهمية الموضوع.

٦- اختصاص المحاكم بما ورد بها أو لخروجها عن اختصاص البرلمان.

هذا تنظيم لجنة الاقتراحات والعرائض في لوائح ما قبل الثورة، أما بعدها فاللائحة الداخلية لمجلس الأمة الصادرة ١٩٦٦م، تقرر – فى نص

---

(١) مجلس النواب – مضبطة الجلسة الرابعة والتسعين في ٧ من يوليو ١٩٢٧م - ص١٨٧٦، ١٨٩٦ - مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٥٨٢.

(٢) راجع: مجلس الشيوخ – مضبطة جلسة ٢٠ من يونيو ١٩٣٤م- ص٣٨٧، ٣٨٨، مجلس الشيوخ - دور الانعقاد العادى الثانى- من ١٢ من نوفمبر ١٩٢٤م إلى ٢٣ من مارس ١٩٢٥م – الجلسة الثانية فى ١٧ من نوفمبر ١٩٢٤م – ص٨، ١٦- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٥٨٢: ٥٨٤.

المـادة (٣١٠) منها- أن تفحص اللجنة ما يحـال إليها مـن العرائض وتبين فـى تقريرها ما ترى إرساله منها إلى الوزراء وما ترى إحالته إلى لجنة مختصة، وما ترى رفضه. وهدياً على مـا تقدم تنقسم العرائض إلى ثلاث طوائف:-

١- عرائض تتناول مطالب الأفراد أو فئات من العاملين فى الحكومة أو القطاع العام أو تتناول تظلمات أفراد من المواطنين بشأن القصور فى الخدمات، وتحال هذه العرائض إلى الوزراء للنظر والإفادة.

٢- عرائض تتضمن عرض وجهات نظر المواطنين واقتراحاتهم فيما يعرض لـه من مشاكل عامة، تقتضى أن توضح موضوع الدراسة والبحث من قبل المجلس وتحال إلى اللجان المختصة.

٣- عرائض لم تستوف الشروط التى نصت عليها اللائحة، ويتم رفضها وفقاً لنص المادة (٣٠١) من اللائحة الداخلية فى هذا الشأن [١].

ومن شروط قبول العرائض استيفاؤها لما تتطلبه اللائحة الداخلية من بيانات، فمن حيث الشكل والتوقيع عليها من مقدميها، وذكر محل الإقامة وعمله، وأن تكون خالية من العبارات غير اللائقة [٢]، زد على ذلك فقد ترفض لعدم الجدية أو لعدم التركيز على موضوع معين [٣]. وإذا قدمت باسم

---

(١) مجلس الأمة – مضبطة الجلسة الخامسة عشرة في ٦ من فبراير ١٩٦٨م- ص٧٤٤، تقرير لجنة الشئون التشريعية ملحق رقم ٥ – وأيضاً مضبطة الجلسة الرابعة والعشرين فى ١٦ من أبريل ١٩٦٨م- ص١٢٦١ - مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٥٨٠.

(٢) نص المادة (٢٣١) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة ١٩٥٧م.

(٣) مجلس الأمة – مضبطة الجلسة الرابعة والثلاثين فى ٣ من ديسمبر ١٩٦٩م، ص٢٦٢٢، مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٥٨١.

جماعات للمجلس، يجب أن تكون من هيئة نظامية أو أشخاص اعتباريين، وللمجلس إحالة العرائض للوزارات المختلفة لتقديم الرد عليها دون إبداء الرأى فيها، فإذا كان رد الوزارات غير مقنع تتخذ لجنة العرائض ما ترى من توصيات مناسبة[1]، والبرلمان هو الذي يسمح أو لا يسمح بفاعلية لجنة الاقتراحات والشكاوى [2]، فيجب تلاوة تقارير لجنة الاقتراحات والعرائض فى جلسة علنية بالمجلس [3]، وتفعيل هذه اللجنة حتى يتلاحم الشعب مع مجلسه، ونجعل من هذه اللجنة همزة الوصل بينه وبين السلطة التنفيذية، وذلك من خلال الرقابة الشعبية من قبل الرأي العام.

فالعرائض والشكاوى تقدم للمجلس إما دعماً للتشريع أو دعماً للرقابة، فهم الذين يتلمسون أعمال السلطة التنفيذية، سواء كانت تصرفاتها مطابقة لأعمالها أو غير ذلك، فكثير من التشريعات والرقابة تصبح بلا فاعلية لعدم اشتراك الغالبية، وإطلاق الوعود بلا تنفيذ، فيجب أن يكون ذلك مطبقاً على أرض الواقع، حتى تعود الثقة المفقودة – حالياً- بين المواطنين والمؤسسة

---

(١) مجلس الأمة – مضبطة الجلسة الثامنة عشرة – في ٢٥ من سبتمبر ١٩٥٧م - ص٦٢١ -مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٥٨١.

(٢) يوجد فى مختلف برلمانات العالم ما يسمى "مكاتب المطالبة أو الطلبات" التي تقوم بتلقى طلبات المواطنين، وطلبات جماعات المصالح وطلبات الفئات المعترضة على قرار حكومى ما، وقد يكون تنظيم عمل هذه المكاتب مركزياً أي في مقر البرلمان أو محلياً أى تنشر فى الدوائر الانتخابية والمناطق المحلية ذاتها فى هيئة مكاتب لنواب تلك الدوائر، ويقترح أن تكون هناك لجنة برلمانية مهمتها تلقى طلبات واقتراحات شكاوى المواطنين عموماً، انظر: د. على الصاوى – تطور العمل البرلمانى......– المرجع السابق – ص٦٢.

(٣) مجلس الشيوخ – مضبطة الجلسة الرابعة – فى ٢١ من يناير ١٩٣٠م- ص٤١ - مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٥٨.

البرلمانية والسلطة التنفيذية (1).

ثانياً: الاقتراحات بمشروعات القوانين أو برغبات تقدم من أعضاء المجلس، وهنا نجد أن مقترحات الأعضاء بمشروعات القوانين يجب أن تمر على لجنة الاقتراحات والشكاوى قبل عرضها على اللجنة المختصة (2). ويستثنى من ذلك حالات الاستعجال (3) والارتباط بمشروع حكومي، ففي الحالتين يحال الاقتراح إلى اللجنة المختصة مباشرة، إلا أن مشروع القانون الحكومي يحال إلى اللجنة المختصة مباشرة دون عرضه على لجنة الاقتراحات والشكاوى وذلك- كما ذكرنا – من المميزات للمشروع الحكومي، والتي تحجب لجنة الاقتراحات والشكاوى من دراسة هذه المشروعات والمقدمة منها. ولكن ماهية وطبيعة عمل لجنة الاقتراحات والشكاوى في الاقتراحات بقانون؟ فهل تقوم بفحص الاقتراح بقانون من حيث الشكل أم من حيث الشكل والموضوع معاً؟

بالاطلاع على التقاليد البرلمانية نجد أنه للإجابة على هذا السؤال اتجاهين:-

الأول: يقرر اختصاص لجنة الاقتراحات والشكاوى بنظر الشكل دون الموضوع، فللجنة أن تبدى رأيها في الاقتراح المقدم من حيث الشكل فقط سواء بقبوله أو رفضه، دون الخوض في الموضوع، وحدث ذلك عند نظر

---

(1) انظر: سامي متولي – صور برلمانية..... – المرجع السابق – ص٧.

(2) مجلس النواب – مضبطة الجلسة الحادية والعشرين، في ٦ من مارس ١٩٤١م - ص٥٤٩-مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق- ص٦٢٨.

(3) مجلس النواب- مضبطة الجلسة الرابعة – في ٢٥ من نوفمبر ١٩٤٠م – ص٢٣. مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الرابع – مضبطة الجلسة الثالثة والثلاثين في ١٢ من أبريل ١٩٤١م- ص٩٢٤ - مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق - ص١٢٨.

اقتراح مقدم من أحد النواب، ورأت لجنة الاقتراحات والشكاوى قبوله شكلاً ورفضه موضوعاً، وانتهى رأى المجلس فى ذلك إلى قصر اختصاص اللجنة على بحث الاقتراح من حيث الشكل، فإذا ما انتهت اللجنة إلى قبول الاقتراح شكلاً، وجبت إحالته على اللجنة المختصة دون التعرض لموضوعه، وبالفعل قرر المجلس إحالة الاقتراح إلى اللجنة المختصة [1]. والحجة في ذلك أن اللجنة المختصة هي الأقدر بما تضمن من عناصر متخصصة لدراسة الموضوع وتقديم تقرير عنه، بل وصل الأمر إلى أنه إذا قررت لجنة الاقتراحات والشكاوى حفظ الموضوع يعتبر خروجاً على كل اختصاصها [2].

الثاني: يقرر اختصاص لجنة الاقتراحات والشكاوى بنظر الشكل والموضوع معاً، فلها نظر الشكل والموضوع، ولها أن تشير على المجلس برفض الاقتراح لأسباب تتعلق بالموضوع، وللمجلس أن يأخذ برأى اللجنة أو لا يأخذ برأيها، فلجنة الاقتراحات والشكاوى يجب أن تبحث الموضوع لتقديم تقريرها شكلاً وموضوعاً [3] فلجنة الاقتراحات والشكاوى - بحق- خط الدفاع الأول فى مقترحات الأعضاء، بل يجب أن تضاف إلى ذلك مشروعات الحكومة، وحتى تحيله إلى اللجنة المختصة التى يجب أن تنظر إلى أنه جدير

(١) مجلس النواب دور الانعقاد العادى الثانى - مضبطة الجلسة الثانية عشرة في ١٦ من فبراير١٩٣٧م - ص٢٦٣. مجلس الشعب - المجلد الثانى مضبطة الجلسة الرابعة والثلاثين فى ٢٨ من مايو ١٩٧٢م- ص٢٢٩٦- مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص١٣٣.

(٢) مجلس النواب - دور الانعقاد العادى الثانى - مضبطة الجلسة السادسة فى ١١ من يناير ١٩٣٧م - ص٧٩ - مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص١٣٢.

(٣) مجلس النواب - دور الانعقاد العادى الثانى - مضبطة الجلسة السادسة فى ١١ من يناير ١٩٣٧م- ص٩٠. مجلس النواب - دور الانعقاد العادى الثانى - مضبطة الجلسة الخامسة عشرة في ٨ من مارس ١٩٣٧م ص٣٣٦ - مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص١٨٢.

بالقبول شكلاً وموضوعاً من عدمه، واللجنة المختصة هي التي تناقشه وتفحصه، وحتى لا تأخذ المقترحات وتعرضها على اللجان المختصة، وهي في الأصل ربما تكون في ظاهرها الموضوعي جديرة بالرفض هذا من جانب، وحتى لا نرهق اللجنة المختصة بالموضوع بمقترحات لا مبرر لها[1] من جانب آخر. ولكن إذا سلمنا بذلك فيجب أن يكون تشكيل لجنة الاقتراحات والشكاوى على درجة عالية من التوازن والتخصص في جميع المجالات، فهي البوابة الأولى لدخول القانون، حتى يصل إلى البوابة الأخيرة لخروجه ألا وهي اللجنة الدستورية.

الفرع الثالث

لجنة التعليم والبحث العلمي

وهي لجنة تختص بجميع أنواع التعليم ومراحله، بداية من التعليم الأساسي وحتى الجامعة والبحث العلمي،وقبل كل ذلك محو الأمية،التعليم نعمًا هو، وهو حق منصوص عليه في الإعلان العالمي [2] لحقوق الإنسان، ولكن يتطلب نفقات طائلة، ولكي يسير في اتجاه التطور والجودة، وحين تسند الدولة الأمر للقطاع الخاص، فيجب أن يكون حق الدولة في الإشراف لا منازع فيه. فالخشية من تسليم التعليم للقطاع الخاص ورجال الأعمال وعدم رقابة البرلمان، أن يصبح الأمر تحت هوى مصالحهم الشخصية، وفي المجالات التي يفضلونها لا التي تنفع المجتمع. وعدم إدراج أية جامعة مصرية في

---

(١) مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الثانى –مضبطة الجلسة الرابعة والستين فى ١٣ من يوليو ١٩٣٧م. مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الثانى – مضبطة الجلسة التاسعة فى ٢٠ من يناير ١٩٤٣م- ص٣٠٦- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص١٨٣.

(٢)راجع: د. أنور أحمد رسلان- الحقوق والحريات العامة فى عالم متغير – دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٩٧م – ص٣٢٠.

خريطة الجامعات العالمية ضمن خمسمائة جامعة لهو أمر محزن حقاً، ولكن يجعلنا هذا الأمر نبذل قصارى جهدنا للحاق بركب التعليم الجامعي المتقدم. والمدارس الخاصة الآن أصبحت تمثل نسبة كبيرة من القطاع التعليمي، وإن كنا نريد جودة مع مشاركة فيجب أن تكون هناك رقابة برلمانية فعالة وخصوصاً في هذا المجال، ودور اللجنة الخاصة بالتعليم والبحث العلمي، تجعل الواقع عليها عملاً جسيماً، ويجب الوفاء بالأمانة التي يحملونها أمام الله والوطن في حماية الأجيال القادمة وإن كنا متفائلين بالتحسن وجودة التعليم، ولكن كل حكومة قوية تحتاج إلى برلمان قوي يراقبها ويعاونها في ذلك، ويجب أن يسير التعليم[1] على غير سيره العادي، وتربية جموع الشعب على أن يستوعبوا تراثهم الحضاري، ولا نخشى ما تخشاه النظم الرأسمالية من تعذر الاحتفاظ بالتقسيم التقليدي بين الطبقة الفنية الفقيرة وأنها ستهاجمه عندما تتعلم، فربما تكون المساواة هي التي تؤدي إلى استقرار المراكز القانونية في المجتمع. حاصل القول: إن العملية التعليمية عندما لا تراقب، يصبح الأمر خارج سيطرة السلطة التنفيذية، ومن قبلها البرلمان ولجانه وضياعاً لهيبة الدولة[2] ومن ثم ضياع العملية التعليمية.

---

(١) ويقول «لارسكلي»: إذا سلم التعليمي للقطاع الخاص ورجال الأعمال، فهم لا يعنيهم إلا ما يخصهم وينفعهم كمنح الدكتوراه الفلسفية في الاقتصاديات المنزلية عن دراسة غسيل الأطباق في المطاعم الصغيرة. انظر: لارسكلي – كتابه محنة الديمقراطية – الطبعة الأولى ١٩٦٠م - ص١٢٨.

(٢) ففي واقعة عملية فقد تم رفع الدعوى رقم٤٩٢ لسنة ٥٨ بتاريخ ٢٠٠٥/١/١٠م أمام القضاء الإداري عن معادلة الثانوية الأمريكية حيث وجه شبهة عدم دستورية لعدم الإشراف الكامل من التربية والتعليم على هذه المدارس، فكان قبل معاهدة ١٩٣٦م المدارس غير خاضعة لإشراف الدولة، ولكن الآن تخضع تماماً للإشراف الكامل للدولة، والرقابة من قبل البرلمان ممثلة في لجنة التعليم والبحث العلمي – يجعل الإشراف على التعليم أمراً في غاية الأهمية.- انظر: د. جابر جاد نصار – مقالة=

الفرع الرابع
لجنة حقوق الإنسان

لجنة حقوق الإنسان مضافة بموجب أحدث تعديل تم للائحة الداخلية فى المادة (٣٦) فى ٣ من يناير ٢٠٠٥م وتمثل إضافة هذه اللجنة إضافة إيجابية، للجان البرلمان، بما يمثل ذلك من الاهتمام العالمى[١] بحقوق الإنسان. والملفت للنظر أن هذه اللجنة لا نظير لها فى اللجان البرلمانية الدائمة فى فرنسا [٢].

ولكن إذا كانت هناك رغبة صادقة فى انتشال هذا الوطن من المصير المحتوم الذى ينحدر إليه، فلتشن حملة ضارية ضد الفساد، والذي ران على قلب الجهاز الحكومي، حتى بات المواطن عاجزاً عن قضاء أية مصلحة أياً كانت طبيعتها، وحملة أخرى – كما ذهب البعض [٣]- ضد مئات القوانين وآلاف القرارات المتضاربة، وألا يكون هناك سوى قانون واحد يحكم المسألة الواحدة، حتى يعرف كل مواطن ما له وما عليه من واجبات، وليت شعري أن تطابق النصوص الواقع فلا تكون اسماً لا يقرأ إلا في النصوص، ولا مجال لها في الواقع المحسوس. وإن كنا نقترح إضافة اختصاص آخر للجنة حقوق الإنسان فحامى حمى حقوق الإنسان هى الأخلاق، وبيئتها التشريعية لا تلفظ مسماها لو سمنيها **"لجنة حقوق الإنسان والأخلاق"** وتقوم بحماية حقوق الإنسان، وحماية الأخلاق في المجتمع المصري، بل نقدمها على حماية حقوق الإنسان، فمن عنده خلق لا يظلم ولا يظلم، وهذه نهاية مطاف حقوق الإنسان،

=تحت عنوان- بلاغ من محكمة القضاء الإدارى إلى الأمة- العدد الثلاثون – جريدة روز اليوسف – الأحد ١٨ من سبتمبر ٢٠٠٥م، ١٤ شعبان ١٤٢٦هجرية- ص٦.

(١) د.أنور أحمد رسلان- الحقوق والحريات.... – المرجع السابق – ص٣٢٢.

(٢) د. محمد أحمد – لجنة الشئون الدستورية والتشريعية... – المرجع السابق – ص٨١.

(٣) د. على سيد حسن – مقال بعنوان حماية حقوق الإنسان فى مصر الواقع والقانون – مجلة القانون والاقتصاد – العدد الثانى والستون- سنة ١٩٩٢م - ص٤١.

أولى لنا فأولى ثم أولى لنا فأولى أن نسميها هذا الاسم، فما من شئ يحمى المجتمعات من الانهيار سوى التشبث بالأخلاق الحميدة، فنحن أول من حمى حقوق الإنسان، وقولنا يصادف صحيح الدستور الذي يجعل الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع فهي جاءت لإتمام مكارم الأخلاق، وقول الصادق الأمين:- «**إنما بعثت لأتمم مكارم الأخلاق**» صدق رسول الله صلى الله عليه وسلم، ناهيك عن أن أساس نظامنا الدينى والاجتماعى الأخلاق.

وهناك لجنة في الكونجرس الأمريكي تسمى "باللجنة المختارة للأخلاق" بمجلس الشيوخ الأمريكي، وهى Select committee of Ethics. **فهي لجنة مختارة للأخلاق، فلماذا لا نقتدى بها؟! سواء بالإضافة أو بتشكيل لجنة مستقلة لحماية الأخلاق من الانهيار[1]، ويجب أن تتكامل لجنة الثقافة والإعلام[2] والسياحة مع هذه اللجنة لحماية حقوق الإنسان، فهذا يحتاج إلى تضافر الجهود من إعلام مسموع ومرئي، بل وعلى اللجان البرلمانية الأخرى التعاون مع هذه اللجنة الوليدة، وذلك بتحسس المشاعر الوطنية والبيئية والاجتماعية التى يعيشها غالبية الشعب، فلا يمكن أن يكون الشعب فى واد، والسلطة في واد آخر، زد على ذلك دور اللجان البرلمانية بالرقابة والتشريع**

---

(١) ومن أمثلة الاقتراحات التى قرر مجلس الشيوخ حفظها العريضة المقدمة من الأستاذ/ نجيب شقرا بك بمصر"يقترح فيها إصلاح أحوال الأمة، ووقف تيار الانحطاط السريع" وذلك فى تقرير لجنة العرائض المقدم لمجلس الشيوخ بجلسته فى ١٠من يوليو ١٩٣٩م.

(٢) في سؤال تقدم به محمد نجيب شقرا بك بإنشاء مجلس أعلى لإصلاح الأخلاق، والعضو/ على خليفة الشريف ينتقد الإعلام بقوله:" المفترض في الإعلام وخاصة الإعلام المرئى من سينما وتليفزيون، أن يستخدم استخداماً مثالياً لتعبئة أبنائنا نفسياً وفكرياً بما يتماشى مع قيمنا الدينية الحنيفة، ولكن نرى على شاشات التليفزيون.......!!. انظر: جريدة أخبار البرلمان تحت عنوان "برلمان زمان" العدد الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/١٢/٤م جلسة مجلس النواب رقم ٨٥ فى ١٩٣٩/٧/١٠م.

إذا لزم الأمر، حتى يصبح المجتمع كالجسد الواحد إذا اشتكى منه عضو تداعى له سائر الجسد بالسهر والحمى [1].

حاصل القول:- إن المشكلة ليست نظماً سياسية ولا بين الديمقراطية والحرية، ولكن المشكلة مشكلة أخلاقية، وندلل على ذلك بأنه لم تبق نظم اشتراكية ولا حتى رأسمالية[2] (وخصوصاً بعد العاصفة المالية الحالية) ويتجه العالم للبحث عن نظام آخر أساسه الأخلاق..!!

---

(١) تم إجراء مسابقة لاختيار ملكة جمال مصر فى ظل الأزمة الطاحنة من بطالة وإرهاب وأنفلونزا الطيور..!!. انظر: صلاح منتصر- جريدة الأهرام القاهرية – الثلاثاء ٩ من مايو ٢٠٠٦م - ص١١.

(٢) راجع: د. أنور أحمد رسلان- الديمقراطية بين الفكر الفردى والفكر الاشتراكى- رسالة دكتوراه- كلية الحقوق – جامعة القاهرة ١٩٧١م- ص ٢٨١.

الفصل الثاني

وسائل وأسلوب عمل اللجان البرلمانية

نتناول في هذا الفصل مبحثين:

المبحث الأول: الوسائل الفنية الداعمة للجان البرلمانية.

المبحث الثاني: أسلوب عمل اللجان البرلمانية.

المبحث الأول

الوسائل الفنية الداعمة للجان البرلمانية

يعتبر البرلمان في الفقه الليبرالي السلاح الفعال ضد تصرفات الحكومات الاستبدادية التى تعمل على الدوام لإضعاف البرلمان بوسائل شتى وتجريده من سلطاته (١)خاصة بعد أن تطورت نظم الانتخابات وخشيت الحكومة فى هذه الدول الاستبدادية المختلفة أن يعبر البرلمان بصدق عن الإرادة الشعبية (٢).ونذهب مع البعض- وبحق- أن السلطة التنفيذية لن تحترم السلطة التشريعية إلا إذا كان لدى السلطة الأخيرة من البيانات والمعلومات والإحصاءات ما تستطيع به أن تقرع الحجة بالحجة والبرهان بالبرهان، بالطبع لن يتأتى ذلك إلا من خلال المعلومات الدقيقة والحديثة وهدف من أهداف اللجان البرلمانية إن كانت تريد أن ترفع من شأنها وشأن مجلسها النيابى. فاللجان البرلمانية تعتبر عيون البرلمان على الخارج فهى قرون استشعار للمجالس النيابية، أينما وجدت المعلومة أخذتها وحللتها ثم أرسلتها للمجلس لاتخاذ القرار فهي كالنحلة تقطف من كل زهرة ثم تستخرج عسلاً مصفى، فالحصول على المعلومات من

(١) سامي مهران – الديمقراطية والبرلمان- الهيئة العامة لقصور الثقافة- بدون- ص ٥٦.

(٢) د. مدحت حسنين – مجلة مجلس الشعب – المرجع السابق - ص ٢٤.

أهم العوامل الفاعلة فى تكوين شخصية عضو البرلمان عموماً [1] واللجان البرلمانية على وجه الخصوص.

وحتى تستطيع المجالس النيابية القيام بمهامها التشريعية والرقابية فعليها أن توفر للأجهزة المختلفة داخلها المعلومات الدقيقة والكافية عن الأنشطة المختلفة فى الدولة، ولما كانت السلطة التنفيذية هى التى تملك الكثير من الفنيين والأجهزة فى الدولة وجميع المعلومات طرفها فإنها غالباً ما تتباهى بذلك أمام السلطة التشريعية فإذا أصبح لدينا لجان برلمانية قوية لديها من الإمكانيات العلمية والفنية ووسائل المعلومات فقد تجد السلطة التنفيذية نفسها أمام سد منيع لا يسمح لها بتمرير القوانين كما تشاء فهى غالباً ما تتفوق على المجلس فى ذلك، وتنظر إلى البرلمان فى حالة عجزه فى الحصول على المعلومة بالضعيف، وعلى حد قول العلامة "هوريو" فهو يجد نفسه تجاه الحكومة فى موقف الهاوى أمام فئة من المحترفين، ولذلك يجب أن تركز السلطة التشريعية على ناحيتين للقيام بذلك:-

الناحية الأولى: مستوى الأعضاء: تعد شخصية العضو البرلمانى من أهم العوامل التى تؤثر فى عمل اللجان البرلمانية سواء على المستوى التشريعى أم الرقابى، فكلما تمتع البرلمان بدخول خبرات علمية وعملية وثقافية واسعة ومتخصصة في جميع المجالات كافة استطاع أن يقنع من دونه فى مسألة يطرحها. فالعضو البرلماني ذو الشخصية ذات المستوى المطلوب يجعل نفسه محل اهتمام الأعضاء قبل الحكومة أما العكس فهو صحيح، فإذا كانت شخصية العضو البرلمانى لا تسعى إلا إلى المصالح الفردية والتمتع بالامتيازات البرلمانية فقط فلا خبرة ولا خبير، ولا يهتم بمناقشة الحكومة ولا

(1) - A. Hauriou et Lsfes: institutions politítiques et Droit Contitationnle op. cit p .544.

يتشاور مع الأعضاء، وحتى إذا تحدث لا يسمع لقوله، فهل هذا يليق بعضو البرلمان أمام الرأى العام؟! فمشاركتهم الفاعلة تجعل من البرلمان قوة محركة للمجتمع لوضع السياسات والخطط التى تؤدى إلى رقى المجتمع، وحتى لا نصبح من زاوية أخرى أمام فئة قليلة فى البرلمان فهم الذين يفهمون ويتحكمون لما لهم من توجهات وأفكار ورؤى، وبالتالي يقدمون مصلحتهم على المصلحة العامة بل هم لا يريدونها عامة على الإطلاق، وذلك بإصدار القرارات والقوانين (1) التى تؤيد مصالحهم الشخصية فى ظل غيبة المعارضة القوية والرأى العام.

الناحية الثانية: الوسائل الفنية: فتح كل القنوات أمام الأعضاء وخصوصاً اللجان البرلمانية على مصراعيها لتدفق سيل المعلومات على الأعضاء فى جميع المجالات وإمدادهم بالوسائل الفعالة التى يعتمدون عليها فى ذلك ، فقد بدأت السلطات التشريعية فى النظم الحديثة فى اعتماد آليات متطورة لجمع البيانات والمعلومات وتكوين كوادر بشرية متخصصة فى جمع المعلومات ، واستخدام الأجهزة والتقنيات الحديثة فى ذلك لأن العائد منها يخرج فى شكل قرار سليم فى الوقت المناسب (2)، ولا نخشى من التكلفة، فكل تكلفة تهون أمام قرار مسئول حكيم.

وننضم إلى جانب من الفقه (3)- بحق- بإنشاء مراكز أبحاث ومعلومات مزودة بالأجهزة العلمية الحديثة واختيار أكفأ المتخصصين والفنيين والمتدربين

---

(1) عبد العزيز محمود- أحزاب ونواب جريدة الأهرام القاهرية - بتاريخ ١٢ من نوفمبر سنة ٢٠٠١م- ص ٢٧.

(2) د. مدحت حسنين – منهج إعداد البحوث والمعلومات البرلمانية - مجلة مجلس الشعب – العدد الحادى عشر السنة الرابعة – مارس سنة ١٩٩٥م- ص ٢٤.

(3) د. جلال البندارى – تفعيل دور البرلمان.... – المرجع السابق- ص ٢٥٢.

للأعمال البرلمانية لمساعدة الأعضاء واللجان البرلمانية إذا طلب ذلك منهم للإمداد بالرأى والمشورة التى تساهم فى إصدار القرارات المتعجلة من قبل البرلمان وذلك من مقارنة الأوضاع المماثلة فى الدول المتقدمة للاستهداء بها فى المسائل العلمية وخصوصاً الفنية منها. أضف إلى ذلك أن البحوث والمعلومات هما أهم مقومات اللجان البرلمانية فى البحث خارج البرلمان فوجود إدارة بحثية متخصصة فى مجلس الشعب أمر فى غاية الأهمية فالبحوث البرلمانية أصبحت ركناً محورياً فى عمل اللجان البرلمانية سواء أكان ذلك من جانب الطلب أو العرض.

أولاً: من جانب الطلب: فالطلب على خدمة البحوث البرلمانية ضرورة مهمة فى ظل تطور الأمور والتشريعات الحديثة التى يجب على البرلمان أن يبت فيها على علم وخصوصاً من جانب أعضاء البرلمان الأقل خبرة بالعلوم الحديثة والتى ظهرت فى ظل التقدم المذهل للتكنولوجيات الحديثة فظهرت عنها مشاكل تتطلب وضع الحلول القانونية فيها كالاستنساخ والهندسة الوراثية ونقل الأعضاء البشرية، وجرائم النت.......!

ثانياً: من جانب العرض: [1] ما أسفر عنه التقدم العلمى والبحوث البرلمانية التى تكون فى متناول اللجان البرلمانية وخصوصاً ما يسمى "بالتقنيات الحديثة" ومن الواجب أن تتوافر للجان نظم البحوث البرلمانية التشريعية Parlamentary services P.R.S. لتوفير منظومة كاملة من نظم المعلومات التشريعية للجان. Legisletive information is

(١) وفى إطار الجهود الدولية لتوثيق التعاون بين المؤسسات التشريعية وتبادل الخبرات القانونية، وتدعيم البحوث الجادة فى النظم الدستورية والقانونية تأسست شبكة المعلومات القانونية الدولية (Global legal information net work G.L.i.N) وأصبحت إحدى العلامات الهامة في دعم التطور التشريعي المعاصر.

systemsلأنها أصبحت ذات أولوية عملية لتطوير عمل اللجان والعمل البرلماني بشكل عام.

المطلب الأول
الأدوات المساعدة للجان البرلمانية

الفرع الأول
المكتبة واللجان البرلمانية

من المصادر الهامة للمعلومات للمجالس النيابية، المكتبة البرلمانية[1] والتي تعتبر نهر المعلومات لأعضاء مجلس الشعب فهم يحتاجون لها بعدما أصبح المشرع يحتاج إلى كمية متزايدة من المعلومات الموثقة والمحللة في مختلف المجالات الأساسية، وهي مصدر مهم من مصادر المعلومات لأعضاء البرلمان، وتطوير مكتبة البرلمان من الأهمية بمكان فيجب إمدادها بالتكنولوجيا الحديثة وخصوصاً في نقل المعلومات ومكتبة العمل بها وتزويدها بالبحوث الحديثة فى جميع المجالات.

فهي في معظم المجالس التشريعية فى العالم منظومة متكاملة للاتصالات بين أعضاء المجالس النيابية والدوائر الخارجية بل وصل الأمر

(١) مكتبة مجلس الشعب أنشئت عام ١٩٢٤م وكان البرلمان المصري في ذلك الوقت يضم مجلسي الشيوخ والنواب، وكان لكل مجلس مكتبته الخاصة به ، وفى عام ١٩٥٧م ثم تغيير اسم المكتبة لتصبح "مكتبة مجلس الأمة"، وعام ١٩٧١م ثم تغيير اسمها إلى "مكتبة مجلس الشعب". وبداية عام ١٩٨٩م أنشئ قطاع المعلومات الذي يضم المكتبة وزيادة أخرى مرتبطة بها وتم ربطها بالانترنت عام ١٩٩٧م، ويجب أن تتنوع المعلومات بالمكتبة بشكل كبير باحتوائها الكتب بأنواعها والتراجم والمطبوعات الرسمية والدوريات والمجلات والصحف والنشرات والتقارير والبحوث والرسائل العلمية والأكاديمية والكشوف التحليلية والوثائق البرلمانية والمراجع الأساسية من الموسوعات والقواميس والإحصاءات .

إلى أن هناك بعض الدول خصصت لها لجنة خاصة بالمكتبة تخضع لإشراف أعضاء البرلمان لإدارة المكتبة. ومكتبة مجلس الشعب المصرى [(١)] بها الإعارة الداخلية والخارجية، والتصوير والإحاطة الخارجية، والبث الانتقائي للمعلومات، وإعداد القوائم التلغرافية والموضوعية، والبحوث العلمية والأرشيف الصحفى والمقالات والدوريات، وخدمات الانترنت والخدمة المرجعية وملفات المعلومات لأهم الموضوعات المحلية والعالمية. وتعتبر المكتبة التشريعية قبلة الباحثين في مختلف الميادين والتخصصات وللأعضاء وتطوير الهيكل التنظيمى والإدارى لخدمات البحوث والمعلومات، ويجب جعل المكتبة ومراكز البحوث فى تطوير مستمر حتى يتم عمل اللجان البرلمانية فى سهولة ويسر خصوصاً فى حالات الاستعجال [(٢)].

الفرع الثاني
العاملون الفنيون واللجان البرلمانية

هناك جهاز معاون للجان البرلمانية وهو ما يعرف "بالجهاز الفني المعاون للأعضاء".

أولاً : العاملون باللجان البرلمانية من غير الأعضاء: فمع التقدم السريع للوسائل التكنولوجية وخدمات البحوث البرلمانية، يجب بجانب ذلك – تفعيل دور الجهاز الفنى المعاون للجان البرلمانية. وذلك من خلال تنمية مهارات

---

(١) البرلمان الهندى: تتكون المكتبة البرلمانية فيه من تسع وحدات أساسية وهى : خدمة المكتبة ومركز الكمبيوتر ووحدة الصوتيات والمرئيات وخدمة التصوير والطباعة وخدمة التوثيق والبحوث ومكتب الإعلام البرلماني والصحف ووحدة الميكروفيلم.
(٢) البرلمان الاسترالي دمج المكتبة ووحدات البحوث فى هيكل تنظيمى واحد، وفى كندا جرى إدراج البحوث فى الهيكل التنظيمى للمكتبة.انظر : د. على الصاوى – تطوير العمل البرلمانى.... - المرجع السابق - ص ١٢.

وتدريب العاملين باللجان البرلمانية حتى تتم مساعدة اللجان والأعضاء فى الأعمال الموكولة إليهم تشريعياً ورقابياً وذلك بعدما تنوعت القضايا المطروحة، ومدى أهميتها فى ظل التكتلات الاقتصادية الاحتكارية ونظم الأسواق ووسائل البورصة والاتفاقيات الدولية والجرائم المصاحبة وذلك مثل جرائم المعلومات وحقوق الملكية الفكرية وبراءة الاختراع ونقل الأعضاء البشرية.واستمرار الدورات التدريبية لهم أمر فى غاية الأهمية، ويجب مراعاة إجراءات اختبارهم أو تنصيبهم وأن يكون على أسس موضوعية وفنية، وذلك نظراً لأهميتهم فى اللجان البرلمانية،والعمل على تنمية مهاراتهم وقدراتهم فى كيفية العمل البرلمانى من إعداد البحوث أو التقارير البرلمانية أو استخدام نظم المعلومات الحديثة ليزداد العمل البرلمانى بهم قوة، ويشدون من أزر اللجان.

وإجراءات تعيين وعمل كوادر للجان البرلمانية تختلف من برلمان إلى آخر [1] ففى بعض المجالس قد توجد بها كوادر محترفة فنياً، والبعض الآخر لا يوجد بها مثل هذه الكوادر الأمر الذى ينعكس سلباً على التشريع والرقابة، فإما أن تجعل من اللجان دوراً محورياً إيجابياً أم غير ذلك فها هو الكونجرس الأمريكى فى تزايد مستمر للحاجة إلى محترفين مزودين بخبرات متميزة، ولديهم صلاحيات مخولة لمساعدة اللجان البرلمانية. وفى كندا فإن حجم العاملين باللجان محدود وينحصر عملهم في استدعاء الشهود وترتيب الاجتماعات وتجهيز ما يطلب منهم.

ففي دراسة أجريت سنة ١٩٩٣م على المؤسسات التشريعية فى دول الأرجنتين وبوليفيا والبرازيل وشيلى وهندوراس أنها تفتقد إلى وجود كوادر فنية في لجانها البرلمانية، ففى أغلب اللجان لا يوجد سوى فرد واحد محترف

(١) د. على الصاوى – تطوير عمل المجالس النيابية.... – المرجع السابق- ص ١٨.

تعينه الأمانة العامة أو السكرتير العام، الأمر الذى تضطر معه اللجان البرلمانية إلى الاستعانة بكوادر من الأجهزة التنفيذية لأداء أعمال معينة فى لجان المجلس مما يؤثر بالقطع على موضوعية وحيادية أداء أعمالهم و- أحياناً - تسمح بعض المجالس التشريعية للجان بالاستعانة ببعض الخبراء والمتخصصين لبحث موضوع مطروح عليهم أو رفضه. وحتى لا يجعلنا البعد عن اختيار الكفاءات نحتاج إلى بيوت الخبرة البرلمانية التى تنتشر في بعض الدول والتى فى الغالب لا تعطى خبرة بدون مقابل، وبلا شك تؤثر جماعة الضغط على قرارات البرلمان، وهنا على حد قول جانب من الفقه (١) تزداد أهمية هذا التدريب للعاملين المعاونين للجان البرلمانية حيث غياب بيوت الخبرة للعاملين، وفى العالم العربي قليلاً ما يلجأ إلى بيوت الخبرة البرلمانية، نظراً لحساسية التعامل معها، ولكن يجب تزويد اللجان بالخبرات والاستشارات والبحوث السياسية Politicalre searches الخاصة.

المطلب الثاني
الوسائل الفنية فى نصوص اللائحة الداخلية

الفرع الأول
الخبراء والمتخصصون واللجان البرلمانية

أولاً: «تعد كل لجنة في بداية دور الانعقاد العادى بياناً بأسماء الخبراء المتخصصين والبارزين فى ميادين العمل والنشاطات الداخلة فى دائرة اختصاص اللجنة وتعرض هذا البيان على مكتب المجلس لاعتماده وتحفظ اللجنة البيان المذكور فى سجل خاص بالخبراء وللجنة أن تطلب من رئيس المجلس الاستعانة بواحد أو أكثر من المقيدين فى السجل المذكور لدراسة

(١) د. على الصاوى – تطوير عمل المجالس النيابية.. – المرجع السابق - ص ١٩.

موضوع أو أكثر من الموضوعات المفروضة عليها.ويحدد مكتب المجلس المكافآت التى تمنح للخبراء بناء على ما يعرضه رئيس اللجنة ويجوز للجنة أن تطلب من رئيس المجلس الاستعانة بواحد أو أكثر من هؤلاء الخبراء بصفة دائمة أو لفترات تحدد في بداية كل دور انعقاد » [1]، ونص المادة السابق جعل طلب الاستعانة بأحد الخبراء يقدم إلى رئيس المجلس ولم تترك الأمر لرئيس اللجنة أو للجنة مجتمعة هذا من جانب. ومن جانب آخر هل يقتصر الأمر على الخبراء المقيدين فى السجل الخاص بالخبراء؟

وإن كنا نرى أن هذا الأمر لا يقتصر على المقيدين فقط ،ولكن يجوز لغير المقيدين في السجل إذا كان عندهم الخبرة والتخصص الفنى ما يفيد في الموضوع المطروح على اللجنة أكثر من الخبراء المقيدين، فمثلاً لو كان هناك خبير مصري في مجال ما خارج البلاد وقت دور الانعقاد ولم يسجل اسمه فيه فهل ذلك يمنع من الاستعانة به ؟ نرى أنه لا مانع من الاستعانة به وبخبراته إذا كان ذلك يصب في المصلحة العامة ، ونضيف يجب أن تكون هناك حوافز مجزية وتشجيع لأهل الخبرة والتخصص للمشاركة في تفعيل أعمال اللجان[2].

والمجالس النيابية تحرص على تزويد اللجان البرلمانية بكافة الوسائل الفنية اللازمة لقيامها بوظيفتيها التشريعية والرقابية على أكمل وجه وتحرص على إثراء أعمالها وتمكينها من الممارسة في سهولة ويسر، وذلك عن طريق

---

(١) نص المادة (٧٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) وفي المجر يمكن لرئيس اللجنة دعوة خبراء من الخارج تعرض الاستشارة ويستطيع ممثلو الجمعيات الأهلية حضور اجتماعات اللجان - فيما عدا بعض اللجان خاصة- التي تتعامل مع حقوق الإنسان وقضايا الرفاهية الاجتماعية وحماية البيئة ويتم توزيع اجتماعات اللجان ومقترحاتها على الصحافة والمكتبات بينما لا يشمل ذلك محاضر الاجتماعات المغلقة.

تزويدها بكافة الوثائق والبيانات والمعلومات والدراسات والأبحاث التي تضمن نجاحها في دراسة ومناقشة الموضوع المطروح عليها من كافة جوانبه كي تتيح لها تقارير لا تشوبها شائبة كالعسل المصفى، وتقدمها إلى المجلس لاتخاذ قرار فيها. والعمل لم يجر على إعمال حكم المادة السابقة والسبب في ذلك أنه غالباً – ما تقدم لجنة إلى مكتب المجلس بيانا بأسماء الخبراء والمتخصصين والبارزين، ولأن إعداد هذه البيانات من الصعوبة بمكان، فهذا الأمر المانع الأول، ثم طبيعة وصعوبة الموضوع المعروض على اللجنة، والذى يدخل في دائرة نشاطها المانع الثاني، رغم أن مسألة الاستعانة بالخبراء فهو أمر جرت العادة عليه ويؤيده الواقع بصرف النظر عن تقديم البيانات المنصوص عليها.

ثانياً: «لكل لجنة من لجان المجلس أن تحصل على كافة البيانات والمعلومات والوثائق التى تتعلق بالموضوعات، المحالة إليها من أية جهة رسمية أو عامة وعليها أن تجمع ما يلزم منها لتمكين المجلس أو أعضائه من تكوين رأيهم في الموضوع على أسس موضوعية سليمة عند مناقشته ويجوز أن تقوم لجان المجلس بزيارات ميدانية تتعلق بفحص موضوع يحال إليها بعد موافقة مكتب المجلس ويتحمل المجلس في هذه الحالة بالنفقات اللازمة» [١].

وربطت اللائحة الداخلية في نص المادة السابقة الزيارات الميدانية للجان بموافقة مكتب المجلس وهنا - من وجهة نظري- أمر فيه عدم تقدير لدور اللجان البرلمانية بل وعدم ترابط في مهام اللجان وخصوصاً في الزيارات الميدانية فمن باب أولى أن يقرر ذلك رئيس اللجنة أو اللجنة مجتمعة لأنها صاحبة القرار في ذلك وذهب البعض [٢] إلى أنه لكي نضمن حيدة اللجنة

(١) نص المادة (٧٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) سامي عبدالصادق – أصول الممارسة البرلمانية - المرجع السابق - ص ١٦٢.

المنتقلة كفلت المادة السابقة أن يتم ذلك على حساب المجلس حتى تستكمل اللجان أعمالها بالزيارات الميدانية عند الحاجة إليها [١].

ثالثاً : « يحيل رئيس المجلس إلى اللجان المختصة جميع البيانات والأوراق والمستندات المتعلقة بالموضوعات المحالة إليها ويجوز لأعضاء اللجنة الاطلاع عليها ، وأخذ صورة منها ، كما يجوز ذلك لأى عضو بالمجلس بموافقة رئيس اللجنة»

«تودع نسخ من القوانين والقرارات الجمهورية وقرارات مجلس الوزراء مكتب رئاسة المجلس ، وتودع هذه النسخ تحت تصرف لجان المجلس المختلفة ويودع كل وزير أمانة اللجنة المختصة خلال شهر من بداية كل دور انعقاد عادى للمجلس – وكلما طلب رئيسها ذلك – عدة نسخ من القوانين والقرارات واللوائح المنظمة للشئون الداخلية فى اختصاص اللجنة والمنظمة للوزارة ذات الشأن وفروعها والأجهزة التابعة لها أو التى تخضع لإشرافها ، وكذلك التقارير والبيانات الإحصائية المنشورة المتعلقة بنشاط هذه الوزارة وغير ذلك من القرارات واللوائح التنظيمية والتقارير والوثائق التى تلزم لمعاونة أعضاء اللجنة على الإلمام التام باختصاص الوزارة ونشاطها ونظام سير العمل فيها والشئون الداخلية فى اختصاص اللجنة » [٢].

وأول ما يلاحظ على تنظيم اللائحة فى المادة السابقة أنها لم تقرن ذلك بجزاء، وتجاهلت الحكومة في توفير المعلومات للجان البرلمانية، ففى حالة الامتناع عن تقديم المعلومات أو إيداع طلب منها فلا يوجد نص صريح يعاقب الجهة التنفيذية، ومدة الشهر ليس إلا ميعاداً تنظيمياً وإن كانت قد ذكرت أنه

---

(١) نص المادة (٧٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) نص المادة (٧٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

كلما طلب رئيس اللجنة ذلك، فيجب أن تكون هناك آلية من قبل اللجان لمواجهة ذلك ، بأن تكون فى أهبة الاستعداد بملاحقة التطورات التشريعية والتزود بالخبرات الفنية الدقيقة والمتخصصة فى جميع المجالات، حتى وإن كان ذلك على سبيل الاحتياط.

رابعاً: «يودع الوزراء اللجان المختصة نسخاً من التقارير التى أعدتها من الزيارات الخارجية التى قاموا بها وعن المؤتمرات والاجتماعات الدولية التى اشتركوا فيها ونسخاً من تقارير الوفود الرسمية التى تمثل الجمهورية فى مهام خارجية أو فى المؤتمرات والاجتماعات الدولية وعلى اللجنة المختصة أن تستوضح الوزير ذا الشأن فيما تتضمنه هذه التقارير وأن تطلب حضور رؤساء هذه الوفود لمناقشتهم فيما جاء فيها وعلى اللجنة أن تقدم لرئيس المجلس أية ملاحظات هامة تتضح لها خلال هذه المناقشات، ويجوز عرض هذه التقارير على المجلس »[1].والتخوف الشديد من قبل الوزارات والهيئات من إخراج المستندات لاطلاع اللجان البرلمانية عليها – ويجب أن يكون محل اعتبار، بل قد تخشى بعض الوزارات عدم حيادية اللجنة عند ممارسة الرقابة عليها والأهم من ذلك خشية المسئولية على موقعه.

خامساً: «ولكل لجنة من لجان المجلس أن تطلب من أى وزير معلومات أو إيضاحات عن نشاط وزارته أو فروعها أو الهيئات أو المؤسسات أو الأجهزة التى تشرف عليها، وللعضو عن طريق لجنته أو اللجنة المختصة أن يطلب المعلومات أو البيانات التى تمكنه من دراسة موضوع ما يتعلق بمباشرة مسئولياته البرلمانية وعلى الحكومة أن تجيب على طلب البيانات والمعلومات خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ وصول إخطار

(١) نص المادة (٧٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

رئيس المجلس » [1]. ومن هذه المادة تمر المعلومات فى حالة طلب العضو لها سواء عن طريق لجنة أو عن طريق اللجنة المختصة لدراسة موضوع ما وذلك لمباشرة مهامه البرلمانية أن يطلبها من اللجنة ثم تقدم للوزارة وربما يكون رئيس المجلس لأن المخاطبات تتم عن طريقه للجهات المعنية وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ وصول إخطار رئيس المجلس والأمر هنا – كما ذكرنا – جوازاً وليس وجوباً، زد على ذلك لو تم إحالة المشروع الواحد لأكثر من لجنة واحدة إذا كان ذلك داخلاً فى اختصاص أكثر من لجنة، وطلب من كلٍ منهما تقريراً منفصل، ويوضع الأمر فى النهاية تحت نظر المجلس ليقرر ما يراه.

سادساً: «للجنة أن تطلب عند نظرها لمشروع قانون أو لموضوع يدخل فى اختصاصها جميع الدراسات والأبحاث والمعلومات والإيضاحات والإحصاءات والبيانات والوثائق التى اعتمدت عليها الحكومة فى إعداد المشروع أو ذات الصلة بالموضوع. وللجنة أن تطلب حضور الخبراء والفنيين والإخصائيين الذين أسهموا فى ذلك لعرض الأمور المتعلقة بالمشروع أو الموضوع والأغراض المستهدفة معه على اللجنة» [2].

ونذهب مع البعض [3] بحق – أن معظم هذه النصوص لا تتفق مع الواقع ولا تطبق أحكامها فقد تكون النصوص فى حد ذاتها مقيدة للجان البرلمانية ولكن يؤخذ فى الاعتبار التطبيق العملي، فإن أعملت هذه النصوص فإن ذلك إثراء بلا شك لعمل هذه اللجان وتمكينها من ممارسة اختصاصها وتهدف هذه النصوص - كما ذكرنا - لمعاونة اللجان لأداء مهامها وتوضع

---

(١) نص المادة (٨٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) نص المادة (٨١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٣) سامى عبد الصادق – أصول الممارسة البرلمانية – المرجع السابق - ص ١٦٤.

تحت نظرها الوثائق عند قيامها بفحص دراستها للموضوعات المحالة عليها وفى النهاية يصب الأمر فى الصالح العام.

حاصل القول: إنه لا يمكن للجان البرلمانية أن تقوم بأداء مهمتها على أكمل وجه بناء على ما يتوفر لديها من معلومات وبيانات من مصادرها، أو ما يتوفر لديها من معلومات من السلطة التنفيذية بعد بحثها وتحليلها، فعضو البرلمان دائماً في مركز ضعف عن عضو الحكومة لسيطرة الأخيرة على مصادر المعلومات، وما تملكه من وسائل متعددة لمعرفتها ربما وقت حدوثها الأمر الذى يجعل عضو البرلمان بالنسبة لعضو الحكومة فى وسائل جمع المعلومات يجد نفسه فى موقف الهاوى أمام فئة من المحترفين على حد تعبير العلامة "هوريو" وفى الوقت الحاضر لا يمكن أن ننكر ذلك، ومدى أهمية المعلومات والبيانات التحليلية للبرلمانات فى عملية دعم واتخاذ القرارات فمن يملك المعلومة لا توجد أمامه معوقات ويكون الأجدر والأقدر على الإيقاع والإقناع. ونذهب مع البعض [1] بأنه يجب وضع المواد موضع التطبيق الفعلى وتزويد اللجان بالمعلومات والدراسات والأبحاث عن طريق إدارات متخصصة تابعة للمجلس وليس للحكومة كى نضمن حيادها الكامل. وبالنظر إلى البرلمان الفرنسى فى هذا الصدد نجد أنه يمتلك إدارة متخصصة تابعة له مهمتها قياس الخيارات والمقترحات العملية والتكنولوجية وإعداد تقارير بشأنها لعرضها على أعضاء المجلس لمساعدتهم فى اتخاذ قراراتهم ، ولذلك نذهب مع جانب من الفقه إلى إنشاء إدارة متخصصة تابعة لمجلس الشعب على غرار الإدارة التى أنشأتها الجمعية الوطنية الفرنسية سنة ١٩٨٣م [2].

---

(١) د. على الصاوى – تطوير عمل المجالس النيابية – المرجع السابق - ص ٨٢

(٢) -Ameller (michel): de prpgres technique au service du legis latear la exemple de L, Assemblee nationale Revue pouvoirs n30 de 1984 p137 ets.=

الفرع الثاني

رقابة اللجان النوعية اللاحقة والسابقة

تنص المادة (٤٥) من اللائحة الداخلية أنه «تجدد اللجان فى بداية كل دور انعقاد عادى الموضوعات التي تدخل في نطاق نشاطها، وتحتاج إلى مناقشة خلال هذا الدور للأسباب المبررة لهذه المناقشة والجوانب التى تستحق الدراسة وتقديم بيانات بذلك إلى رئيس المجلس».وتجرى التقاليد البرلمانية فى هذا الخصوص على أنه منذ الاجتماع الأول للجان بعد تشكيل مكاتبها يقوم رئيس اللجنة بتوجيه الدعوة (١) إلى أعضائها لحضور هذا الاجتماع من أجل وضع اللجنة لخطة عملها خلال دور الانعقاد.

وكما ذهب البعض (٢) فمشروع اللائحة الداخلية الحالية وضع هذا التقليد فى نص المادة (٤٥) منها حتى يأتى مغايراً للوائح السابقة عليها ولا يكون تزويداً لها وعند عرض المادة التى نحن بصددها على المجلس طلب العضو / وليم نجيب إسفين إضافة عبارة خطة عملها بعد عبارة فى بداية كل دور انعقاد عادى الواردة بإعادة السابقة وقد قصد العضو إعادة صياغة المادة بحيث تصبح ...وتحدد اللجان في بداية كل دور انعقادى خطة عملها مؤسساً

=انظر: د. عمرو حسبو – اللجان البرلمانية... – المرجع السابق - ص ٨٧.

(١) والصورة المعتادة للدعوة هي:-

السيد / عضو اللجنة..................

تحية طيبة وبعد،

فإن لجنة...... ستعقد اجتماعها الأول في تمام الساعة....من يوم....

الموافق.../.../......للنظر في وضع خطة عملها خلال دور الانعقاد العادي الحالي.

برجاء التفضل بالحضور وعدم التخلف للأهمية

رئيس اللجنة

(٢)راجع: سامي عبد الصادق – أصول الممارسة البرلمانية – المرجع السابق - ص١٣٥.

وجهة نظره على أساس أن اللجنة هى التى تضع خطة عملها، وهذا اتبع فعلاً لانه هو الواقع الفعلى لكن مقرر مشروع اللائحة، عقب على ذلك بقوله: ولا يوجد فرق بين خطة عمل اللجنة وتحديد الموضوعات فرد العضو قائلاً: وهناك فارق كبير بين هذين الموضوعين إلا أنه عند أخذ الرأى لم يلق اقتراح العضو قبولاً لدى المجلس على الرغم من أنه رأى له وجاهته وأن خطة عمل اللجنة إذا وضعنا الصورة التى طلبها العضو فإنها حتما ستعطى نصا أفضل وأشمل تدعمه التقاليد البرلمانية [1]. فضلاً عن ذلك تنص المادة (٤٦) من اللائحة الداخلية على أنه« تتولى كل لجنة من اللجان النوعية دراسة ما يحال إليها من مشروعات القوانين أو الاقتراحات بمشروعات قوانين أو القرارات بقوانين أو غيرها من الموضوعات التى تدخل فى نطاق اختصاصها وغير ذلك من المسائل التى يقرر المجلس أو رئيسه إحالتها وفقا لأحكام هذه اللائحة».

واقترح أحد الأعضاء أن تكون الفقرة الثانية من المادة (٤٧) مادة مستقلة بذاتها، وأن تكون الفقرة الثانية من المادة (٤٦) وذهب البعض [2] إلى أن هذا الاقتراح له وجاهته وذكر أن ذلك يجعل الفقرة توضع في مكانها فالمادة (٤٦) تتحدث عن قيام اللجان النوعية بدراسة ما يحال إليها من المشروعات بقوانين أو الاقتراحات بمشروعات القوانين أو القرارات بقوانين أو غيرها من الموضوعات التى تدخل فى نطاق اختصاصها والملاءمة تقتضى ما يجب على اللجان النوعية اتخاذه من إجراءات لإخطار لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بجميع مشروعات القوانين أو الاقتراحات بمشروعات القوانين أو القرارات بقوانين المحالة إليها خلال ثلاثة أيام من تاريخ الإحالة لمراجعة

(١) مضبطة الجلسة الحادية عشرة ١٩من ديسمبر سنة ١٩٧٨م.

(٢) سامى عبدالصادق – أصول الممارسة البرلمانية – المرجع السابق - ص ١٣٦.

صياغتها أو موافاة اللجنة الأصلية بأية ملاحظات تراها بحسب الأحوال، ويعقب ذلك صياغة النص الأصلي للمادة (٤٧) التي يجب أن تكون فقرته الأولى مستقلة على حالها. وهناك من المسائل التي يقرر المجلس ورئيسه إحالتها إليها وفقا لأحكام هذه اللائحة [1].

وتنص المادة (٤٧) من اللائحة أنه« مع مراعاة حكم المادة (١٦٦) من هذه اللائحة (الحالية) لكل لجنة حق اقتراح القوانين ويقدم رئيس اللجنة الاقتراح كتابة ولرئيس المجلس عرض الاقتراح على المجلس، فإذا قرر جواز نظره أحاله مباشرة إلى اللجنة النوعية المختصة أو لجنة خاصة.وعلى اللجان النوعية إخطار لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بجميع مشروعات القوانين أو الاقتراحات بمشروعات القوانين أو القرارات بقوانين المحالة إليها خلال ثلاثة أيام من تاريخ الإحالة لمراجعة صياغتها أو موافاة اللجنة الأصلية

(١) اقترح العضو/ محمد تمام الشيخ إضافة عبارة الاقتراحات برغبات للمادة (٤٦) بحيث تصبح الصياغة كالآتي: (تتولى كل لجنة من اللجان النوعية دراسة ما يحال إليها من المشروعات بقوانين أو الاقتراحات بقوانين أو القرارات بقوانين أو الاقتراحات برغبات) وقد عقب رئيس المجلس سائلاً الاقتراح برغبة يوجه لمن ؟ فأجاب العضو للمجلس فأضاف الرئيس قائلا: يقدم للحكومة ثم تحدث المقرر قائلاً: لقد ورد بالمادة (٤٦) عبارة أو غيرها من الموضوعات التى تدخل فى نطاق اختصاصها هذا ويشمل الاقتراحات برغبات وطلبات الإحاطة، العضو مقدم الاقتراح قال : إنني أريد النص عليها بالتحديد حتى يكون لها الأهمية اللازمة وحتى إذا لم يقدم العضو اقتراحاً بمشروع قانون يستطيع أن يتلى أضعف الإيمان أو أن يتقدم باقتراح برغبة. وقد شرح رئيس المجلس للعضو طبيعة الاقتراح بقانون والاقتراح برغبة قائلاً: المشروع بقانون أو الاقتراح بقانون لابد أن يتخذ فيه المجلس قراراً، أما الاقتراح برغبة يوجهه إلى الحكومة دون أن يصل إلى مرتبة القرار وقد وافق المجلس على المادة كما وردت فى تقرير اللجنة ولم تأخذ بوجهة النظر التي عرضها العضو. مجلس الشعب – مضبطة الجلسة الثانية عشرة ١٦ من أكتوبر سنة ١٩٧٩م.

بأية ملاحظات تراها بحسب الأحوال. ونذهب مع البعض [1] على أنه منح اللجان حق اقتراح القوانين والنص على إحالة الاقتراح مباشرة إلى اللجنة، ينم على الأهمية البالغة التي يعولها مجلس الشعب على دور اللجان البرلمانية فى العملية التشريعية. فاللجان البرلمانية تبحث فى الموضوع بأهمية ويجب أن يكون التدخل في نطاق اختصاصها من المجلس لا من رئيسه [2] ولكن هل مقترحات اللجان تقدم للجنة الاقتراحات والشكاوى أم تذهب إلى اللجنة المتخصصة مباشرة ؟ بمعنى آخر هل تعامل معاملة الأعضاء فى اقتراحاتهم أم تعامل معاملة الحكومة فى مشروعات قوانينها؟

للإجابة نستعرض الجدل عند تقرير حق اللجان فى اللائحة عند طرحه لأول مرة على مجلس الشعب فى جلسته الرابعة بتاريخ ٢٥ من أكتوبر ١٩٧٢م وعند نظر مشروع تعديل اللائحة الداخلية، ذلك لأن هذا النص قد جاء لأول مرة بالصفة الآتية:" ...للجان حق اقتراح القوانين فإذا قرر المجلس حق نظره أحاله إلى لجنة الموضوع أو إلى لجنة خاصة".

طلب أحد الأعضاء قائلاً: إذ أن التعديل المقترح يخالف نص المادة (١١٠) من الدستور، ونص ذلك أنه لا يجوز أن تكون اللجنة التى ستنظر موضوع الاقتراح بمشروع قانون هى التى تقرر جواز نظره من عدمه؛ لأن الدستور قد نص على ضمان حيدة هذه اللجنة فى نظرها الاقتراح بمشروع قانون، ويضيف قائلاً: إذا نظرنا إلى اللجان سنجد أنه ليس لها حق اقتراح القوانين، ولكن إذا نظرنا إليها كمجموعة من أعضاء المجلس، فإن لها هذا الحق طبقاً لنص المادة (١٠٩) من الدستور، وكان الأحرى باللجنة أن تعمل

---

(١) د. عمرو أحمد حسبو – اللجان البرلمانية – المرجع السابق – ص١٠٧.

(٢) د. فتحى فكرى – القانون الدستورى – المرجع السابق – ص٣٤٠.

بنص المادة (١١٠) من الدستور لذلك أرى إبقاء النص الوارد في اللائحة الداخلية المؤقتة دون تعديل [1].

وتحدث آخر بأن تحال الاقتراحات بقوانين المقدمة من اللجان إلى لجنة الاقتراحات والعرائض وأن النص السابق في حق اللجان كان ينيط إحالته إلى لجنة الاقتراحات والعرائض ولكن النص المستحدث جاء بحكم جديد بأن يقدم الاقتراحات بقوانين المقدمة من اللجان إلى اللجنة المختلفة بمباشرتها.

وهنا تحدث رئيس اللجنة التشريعية قائلاً:"إن لجنة الاقتراحات والشكاوى من أهم لجان المجلس وتؤدى عملاً هاماً – آنذاك – من أعماله" وكطرف لأن الدستور يتطلب عرض الاقتراح بمشروع القانون المقدم من أحد الأعضاء، كما تعامل مشروعات القوانين من الحكومة، وسرد قائلاً: إن مشروعات الحكومة لها قدر مستوفٍ دراسة وبحثاً وصياغة وعرضاً على مجلس الدولة حتى لا تكون هناك نصوص متعارضة وربما مشروعات الأعضاء تكون غير مستوفية ذلك، أما إذا كان الاقتراح مقدماً من لجنة من اللجان كلجنة الصناعة أو الزراعة أو غيرها، فهل هناك ما يدعو من الناحية الواقعية إلى عرضه على لجنة الاقتراحات والعرائض، ثم يعاد إلى اللجنة التى قدمته مرة أخرى لنظره؟ وفى نفس الوقت إذا عرض اقتراح بمشروع قانون على لجنة تنظر موضوعاً معيناً فللجنة أن تنظر الاقتراح مع نظر الموضوع.

وقال العضو/ محمود أبو وافية فى ذلك معترضاً على النص المعدل: «إن النص الأصلى فى رأيى أشمل وأعم، ولا شبهة فى أن النص كما عدلته اللجنة مخالف للدستور، المفترض أن النص المستحدث يتماشى مع المادة

---

(١) يقصد باللائحة الداخلية المؤقتة تلك التى قرر المجلس العمل بها فى نوفمبر ١٩٧١م قبل إعداد لائحته، وتم إقرار العمل بها فى ٢٦من أكتوبر ١٩٧٢م.

(١١٠) من الدستور، ولكن على الأقل هناك شبهة فى أن النص المعدل مخالف لنص المادة (١١٠) من الدستور، وطالما أن هناك شبهة من الشبهات، ومن ثم فإن الأسلم أن تعود إلى النص الأصلى، ونحن إذن نتساءل من الناحية الموضوعية عن حكمة المشرع فى اشتراط إحالة المشروعات باقتراحات القوانين إلى لجنة خاصة لتبين لنا أن مشروعات القوانين عندما يقرها هذا المجلس، فإنها تؤثر على غالبية الشعب، وإلى مدى مديد من السنين لذلك رأى المشرع أنه من الحكمة لكى تكون هذه المشروعات بقوانين مطابقة للمصلحة العليا لتحالف قوى الشعب، ومطابقة للمصلحة العليا للتقدم الاشتراكى فى الدولة ومتمشية مع أهداف الوطن أن تحال إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى لإبداء الرأى فى جواز نظرها كل هذه المسائل لها خلفيه سياسية قد لا يتضمنها مشروع القانون لذلك فإن مثل هذا القيد ضمان أكثر للشعب حتى يكون ما يقره هذا المجلس من القوانين مطابقاً ومتمشياً مع مصلحة هذا الشعب، ومصلحة تحالف قواه العاملة، وتمشياً مع ما ذهب إليه الدكتور/ جمال العطيفى والذي قال: إننى لم اعترض على بقاء النص الأصلي كما هو عليه فإننى أطلب وأتمسك ببقاء المادة على أصلها».

ولكن عندما عرض الأمر فلم يكن المجلس مختلفاً مع هذه الاقتراحات ووافق الأعضاء على النص الذى عدلته اللجنة الخاصة بمراجعة اللائحة الداخلية وهو النص المستحدث الذى يعطى للمجلس الحق فى إحالة الاقتراحات بقوانين المقدمة من اللجان مباشرة إلى اللجنة النوعية المختصة أو إلى لجنة خاصة. وهو الحكم الذى أوردته المادة سالفة الذكر من اللائحة الحالية دون التمسك بإحالتها إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى. الأمر الذى أصبح معه مقترحات اللجان والمشروعات الحكومية المقدمة للمجلس تعرض على اللجنة

المختصة مباشرة، أما مقترحات الأعضاء فتعرض على لجنة الاقتراحات والشكاوى.

«تتقصى كل لجنة من اللجان النوعية أثار تطبيق القوانين العامة التى تمس مصالح الجماهير الأساسية المتعلقة بنطاق اختصاصها وتبحث مدى اتفاق القرارات المنفذة لها مع أهداف القانون، وعليها أن تقدم تقريراً إلى رئيس المجلس بنتائج متابعتها والاقتراحات التى تراها فى هذا الشأن، ولمكتب المجلس أن يستطلع رأى اللجنة العامة فى هذه التقارير لاتخاذ الإجراءات المناسبة بشأنها» (١).

بادئ ذي بدء القول: إن مركز الجاذبية فى اللجان البرلمانية يقع خارج دائرتها لا في داخلها وهى لا تستطيع أن تقوم بمهمتها إلا إذا كان الأعضاء على استعداد للالتزام بالنتائج التى تتمخض عن تصرفاتها ذلك لأن سلطان القانون لا يكمن فى الذين يضعونه رسمياً وإنما فى تأييد الذين يحكمهم هذا القانون.وبناء على نص المادة السابق يجب على اللجان أن تراقب مدى تطبيق هذه القوانين التى تمس الصالح العام، وتراقب مدى قيام السلطة التنفيذية بتنفيذ هذه القوانين على خير وجه حتى لا تكون حبيسة الأدراج، والتعلل بعدم تطبيقها بالصالح العام (٢)، ويجب أن تقدم تقارير اللجان للمجلس ليناقشها وأن تأخذ مأخذ الجد نظراً لأهمية هذه التقارير، ويقدمها مكتب المجلس عن طريق رئيسه، بعد استطلاع رأى اللجنة العامة.

«تتابع كل لجنة من اللجان النوعية فى حدود اختصاصاتها ما تتضمنه بيانات الوزراء فى المجلس أو أمامها أو فى الصحف ووسائل الإعلام من

---

(١) نص المادة (٤٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) الأمثلة على ذلك كثيرة منها وأحدثها قانون الضرائب الجديد ٩١ لسنة ٢٠٠٥م.

وعود وبرامج وكذلك التوصيات التى صدرت عنها أو صدرت عن المجلس، وتقديم تقارير إلى رئيس المجلس وتضمينها المدى الذي وصل إليه تنفيذ كل من هذه الوعود والتوصيات، ولمكتب المجلس أن يعرض هذه التقارير على المجلس» [1]. وتقوم هذه اللجان بمتابعة الوزارات لمجرد الوعود(لأن الوزراء من المفترض أنهم منزهون عن الكذب) ومتابعة التوصيات التى صدرت عنها أو عن المجلس، وتقدم تقاريرها إلى رئيس المجلس الذى يحيل هذه التقارير على المجلس مباشرة وإن كان النص يجيز أن يعرض أو لا يعرض ولذلك يجب أن يحزم النص على ذلك ويكون وجوبيا، وعلى مكتب المجلس أن يعرض التقارير الصادرة من اللجان[2]على المجلس ككل.

«لكل لجنة أن تبدى اقتراحات برغبات فيما يدخل فى اختصاصها من موضوعات عامة اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية أو ثقافية أو إدارية.ولرئيس المجلس أن يخطر الحكومة بهذه الاقتراحات ويطلب الإجابة عنها ، لمكتب

---

(١) نص المادة (٤٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) ورغبة اللجان البرلمانية الصادقة في العمل داخل المجالس النيابية وتقوية سلطتها وقدرتها في مراقبة السلطة التنفيذية يتطلب منها ومن أعضائها النزاهة والبعد عن الممارسات التي لا تليق بهم حتى يكون هناك حياد في المراقبة أو العمل في جو فيه تأثير بالسلب على عملهم وسيطرة من السلطة التنفيذية على أعمالها البرلمانية ومن ذلك تكالب الأعضاء على الوزراء حتى تقضى طلبات دوائرهم. د. عبد الله هدية - انحسار سلطات البرلمان في العالم بحث منشور في مجلة المحاماة - أعداد يناير، فبراير، مارس ١٩٨٦م- الكويت - ص ١-٥.

- قرر رئيس المجلس " إذا أردتم أن يحترم المجلس نفسه وأن يكون للأعضاء كرامتهم كما تطلبون، فإنه يجب أن توجد وسيلة وأن ترسل الطلبات للسادة الوزراء وأنتم مجلس يراقب السلطة التنفيذية.... فكيف تكونون في مجلس الرقابة وتكونون في موقف الطلب في نفس الوقت؟ هذا موقف متناقض". انظر: مجلس الشعب - مضبطة الجلسة ١٨ المعقودة بتاريخ ١١/٢/ ١٩٩١م- ص٢٧

المجلس أن يدرجها فى جدول أعمال مجلس باعتبارها اقتراحات برغبات مقدمة من اللجنة. ولمكتب المجلس – بناء على عرض رئيسه – إحالة ردود الحكومة بشأن هذه الاقتراحات إلى اللجنة العامة لدراستها وإبداء الرأى فى الإجراء المناسب فى شأنها» (١). وهنا أعطت اللائحة الداخلية للجان النوعية الحق فى أن تبدى اقتراحات برغبات فيما تدخل فى اختصاصها من موضوعات عامة فى جميع المجالات، وهذا الحق مقيد شريطة أن يدخل في نطاق اختصاصها، وأخيراً الذي يقوم بالدراسة هى اللجنة العامة.

الرقابة السابقة للجان النوعية:-

«لرئيس الحكومة ولغيره من أعضائها أن يستطلعوا رأى اللجان النوعية فى المسائل التى تتعلق بمشروعات الخطة أو الموازنة العامة للدولة أو فى شأن مشروع قانون أو مشروع قرار أو أى موضوع يدخل بحثه في اختصاصها وذلك قبل الموافقة عليه أو إصداره أو تنفيذه. وللوزير أن يطلب عقد اجتماع اللجنة المختصة لاستشارتها فى أمر عاجل.ويدعو رئيس المجلس اللجنة إلى الاجتماع فى الأحوال المبينة فى الفقرتين السابقتين وتحيط اللجنة رئيس المجلس بتقرير عما جرى فى هذا الاجتماع» (٢).

«لكل لجنة أن تطلب من رئيس المجلس الاجتماع بالوزير المختص بأى من المسائل الداخلة فى نطاق عملها للاستماع إلى ما يدلى به من إيضاحات أو غير ذلك من المعلومات والبيانات المتعلقة بالمسائل المذكور.وتحيط اللجنة رئيس المجلس علماً بما يجرى فى هذه الاجتماعات ويجوز لرئيس المجلس

(١) نص المادة (٥٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.
(٢) نص المادة (٥١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

تكليف اللجنة بإعداد تقرير عنها لعرضه على المجلس » [١].

ونظراً لأهمية اللجان البرلمانية فقد يكون دورها قبل إصدار القوانين حيث تقدم الاستشارات للحكومة، ووجهة نظر المجلس، هذا الدور لا يستهان به ولكن لا يثنيها عن دورها الأساسى فى المتابعة لتنفيذ القوانين والتوصيات الصادرة عنها من المجلس، الأمر الذي يجعل اللجان البرلمانية أمام مسئولية عظيمة وجليلة[٢]، فقد وصل الأمر إلى أن الوزير المختص يطلب من اللجان البرلمانيـة الاستشـارة فـى أمـر عاجـل ، وهنـا تظهـر قـوة اللجـان ،وحكمتـها السياسية في جميع المجالات العامة.

---

(١) نص المادة (٥٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) وتنص المادة (١٣٢) من الدستور: "يلقي رئيس الجمهورية عند افتتاح دور الافتتاح العادي لمجلس الشعب بياناً يتضمن السياسة العامة للدولة وله الحق في إلقاء أية بيانات أخرى أمام المجلس ولمجلس الشعب مناقشة بيان رئيس الجمهورية". وتنص المادة (١٣٣) من الدستور أنه: "يقدم رئيس مجلس الوزراء برنامج الوزارة خلال ستين يوماً من تاريخ تأليفها إلى مجلس الشعب أو في أول اجتماع له إذا كان غائباً وإذا لم يوافق المجلس على هذا البرنامج بأغلبية أعضائه قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة وإذا لم يوافق المجلس على برنامج الوزارة الجديدة كان لرئيس الجمهورية أن يحل المجلس أو يقبل استقالة الوزارة. ويجوز لرئيس مجلس الوزراء والوزراء ولغيرهم من أعضاء الحكومة إلقاء بيان أمام مجلس الشعب أو احدي لجانه عن موضوع داخل في اختصاصه ويناقش المجلس أو اللجنة هذا البيان ويبدي ما يراه من ملاحظات بشأنه". تنص المادة (١٣٤) من الدستور أنه: "يجوز لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم أن يكونوا أعضاء في مجلس الشعب كما يجوز لغير الأعضاء منهم حضور جلسات المجلس ولجانه" بل تؤكد على ذلك المادة (١٣٥) من الدستور على أهمية الاستماع للحكومة في المجلس ولجانه وتقرر أنه... يسمع رئيس مجلس الوزراء في مجلس الشعب ولجانه كلما طلب الكلام ولهم أن يستعينوا بمن يرونه من كبار الموظفين ولا يكون لهم صوت معدود عند أخذ الرأي إلا إذا كان من الأعضاء".

تنازع الاختصاص بين اللجان البرلمانية:-

في تنازع الاختصاص بين اللجان نطرح سؤالاً هل يجوز للجنة التي يحال إليها المشروع بقانون أو الاقتراح بقانون أن تصرح بعدم اختصاصها بنظره ؟

للجنة أن تطلب من المجلس وتصرح بعدم اختصاصها لها عندئذ تعين اللجنة المختصة، وإن كان من الأفضل في هذه الحالة أن يؤخذ رأي اللجنة المختصة سلفاً فهي التي سيحال إليها الموضوع، وإذا رأت اللجنة أن المشروع أو الاقتراح بقانون المحال عليها يشتمل على مواد ليست من وجهة نظرها داخلة ضمن اختصاصها فلها أن تقترح على المجلس إحالة هذه المواد على اللجنة التي تراها مختصة، ويجوز أن يعرض هذا الاقتراح على المجلس للفصل فيه حتى قبل إيداع تقرير اللجنة. وإن كنا نرى أن اتفاق اللجنتين أفضل لأن اللجنة الأولى تعتبر بحكم قرار المجلس هي المختصة، وهذا الاختصاص لا يمكن أن يزول إلا برفضها أو رضاها أو ما يعرف بالاختصاص السلبي. وأما الاختصاص الإيجابي: إذا تنازعت اللجنتان في الاختصاص للنظر في مشروع قانون أو اقتراح بقانون، وتطالب كل منهما باختصاصها، ففي هذه الحالة يجب انضمام اللجنتين معاً بصفة استثنائية أو تشكيل لجنة مخصصة مختارة لهذا الغرض من أعضاء اللجنتين المتنازعتين بالنسبة التي يراها المجلس لتقديم تقرير واحد أصلي كما هو الحال في فرنسا والتي يقرر فيها هذا الأمر، ولكي لا يقدم إلى المجلس في المشروع الواحد تقريران عن نفس المشروع.ولكن هل يجوز لأحد الأعضاء أن يطعن في الإحالة للجنة ؟

متى وافق المجلس على إحالة مشروع قانون أو اقتراح بقانون للجنة فليس لأحد من الأعضاء بعد ذلك أن يطعن في اختصاصها، وليس لأحد أن

يطلب المناقشة في المشروع على وجه الاستعجال بهدف سلب اختصاص اللجنة فان ذلك يكون معناه سلب الاختصاص من اللجنة. وللجنة الحق في أن تنسحب من المناقشة بسبب رفض المجلس لمشروعها ولكن هذا لا يعني أنها انحلت إذا كانت لجنة خاصة أو أنها فقدت اختصاصها إذا كانت لجنه أصلية بل يجوز للمجلس أن يكلفها إبداء رأيها فيما يحيله عليها من التعديلات فإذا أبت الأغلبية من أعضاء اللجنة النظر فيها، للأقلية أن تمثل اللجنة ويكون لها الحق عندئذ في نظر التعديلات بما فيها تقديم مشروع جديد وتأييده أمام المجلس.

المبحث الثاني
أسلوب عمل اللجان البرلمانية

ونقسم هذا المبحث إلى مطلبين:-

المطلب الأول: إجراءات عمل اللجان البرلمانية.

المطلب الثاني: جلسات اللجان البرلمانية.

المطلب الأول
إجراءات عمل اللجان البرلمانية

الفرع الأول
إدارة اللجنة البرلمانية

أولاً: تنص المادة (٥٣) [1] من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه «يشرف رئيس اللجنة على أعمالها وعلى العاملين بأمانتها، ويتولى إدارة جلساتها ويحل محله عند غيابه أقدم الوكيلين ثم أكبرهما سنا. ويتولى أمين سر

(١) نصت اللائحة الداخلية لمجلس الشورى على أحكام مماثلة بشأن أسلوب وإجراءات عمل اللجان. راجع: المواد من (٤٢) إلى (٦٠) من هذه اللائحة.

اللجنة معاونة رئيسها فى الإشراف على أمانتها التى تشكل من أمين اللجنة وعدد كافٍ من الباحثين وغيرهم من العاملين بالأمانة العامة للمجلس، وإذا غاب أمين السر اختارت اللجنة من يقوم مقامه بصفة مؤقتة من بين أعضائها». ومن هذا النص يتضح أن رئيس اللجنة هو الذى يشرف عليها وعلى إدارة أعمالها، ووكيل اللجنة عندما يحل محل رئيسها، فإنه يكون له كافة الاختصاصات والصلاحيات المخولة للرئيس، فيكون في هذه الحالة له الحق فى أن يطلب من المجلس رد تقرير معروض عليه، أسوة بما هو متبع بالنسبة لرئيس اللجنة. والوكيل يحل محل الرئيس فى عضوية اللجنة العامة عند غيابه، وذلك ما تشير إليه السوابق البرلمانية [1]، والمناقشات البرلمانية أثناء مناقشة موضوع حلول الوكيل محل رئيس اللجنة عند غيابه، طلب العضو الدكتور / صفوت محيى الدين قائلاً: "يتولى رئيس اللجنة إدارة أعمالها، ويحل محله الوكيل عند غيابه، واقترح أن تضاف إلى هذا النص العبارة الآتية: "بما في ذلك عضوية اللجنة الدائمة والتي أصبحت تسمى "باللجنة العامة" لأن المعنى المفهوم من هذا النص هو أن يحل الوكيل محل رئيس اللجنة عند غيابه في إدارة اللجنة فحسب، ومن ثم فلا تشير حلول الوكيل هنا إلى الحق فى حضور اللجنة الدائمة عند غياب رئيسها" وقد عقب رئيس المجلس على هذا قائلاً: "أرى أن يكتفي بأن يثبت هذا في المضبطة، أي للوكيل أن يحل محل رئيس اللجنة الدائمة، وأن يعتد بهذا التفسير بشأن حقوق الوكيل أثناء غياب رئيس اللجنة. ولكن ماذا لو أن رئيس اللجنة والوكيل لم يحضرا فهل يجوز حلول أمين السر مكانهما ؟

أثار أحد الأعضاء سؤالاً عن السبب فى عدم حلول أمين السر محل

(١) مجلس الشعب – مضبطة الجلسة الرابعة. الفصل التشريعي الأول - دور الانعقاد العادي الثاني- في ٢٥ من أكتوبر سنة ١٩٧٢م.

الرئيس فى حالة غياب الأخير وغياب وكيل اللجنة معاً، فرد عليه رئيس المجلس قائلا: "القاعدة العامة تقضى بأن يتولى هذا الاختصاص أكبر الأعضاء سناً، وهذا هو المعمول به فى كل الأمور، ولأمين سر اللجنة وظيفة محددة، أما إذا غاب أمين السر فيحل محله أحد الأعضاء بصفة مؤقتة تختاره اللجنة.

ثانياً: «يضع مكتب اللجنة جدول أعمالها بناء على اقتراح رئيسها، وتنعقد اللجنة بناء على دعوة منه ويراعى فى تحديد مواعيد انعقاد اللجان قربها من مواعيد انعقاد جلسات المجلس، وعدم تعارضها معها إلا فى الأحوال العاجلة التى تقتضى ذلك، وبموافقة رئيس المجلس. وفيما عدا الحالات العاجلة يجب أن توجه الدعوة لانعقاد اللجنة قبل الموعد المحدد للانعقاد بثمانٍ وأربعين ساعة على الأقل، كما يجب أن يرفق بالدعوة جدول أعمال الجلسة. وتستمر اللجان فيما بين مواعيد جلسات المجلس فى مباشرة نشاطها لإنجاز ما لديها من أعمال، ولرئيس المجلس دعوتها للانعقاد فيما بين أدوار الانعقاد، إذا رأى محلاً لذلك أو بناء على طلب الحكومة [1]». ورئيس اللجنة هو الذى يدعوها للانعقاد، ويحدد جدول أعمالها عن طريق مكتبها، ويجب عليه مراعاة مواعيد انعقاد اللجنة، وعدم تعارضها مع جلسات المجلس فالأصل ألا تتعارض اجتماعاتها مع جلسات المجلس إلا في الأحوال العاجلة، وإن كان قد ذهب البعض[٢] إلى أن اللجان لها أن تنعقد فى أى وقت شاءت حتى أثناء انعقاد المجلس، وإنما يجب على السكرتير العام "أمين عام المجلس" في هذه الحالة أن يخطرها كلما شرع المجلس فى أخذ الآراء فى مسائل هامة، والاستثناء وفي الأحوال العاجلة وبموافقة رئيس المجلس تنعقد اللجان حتى

---

(١) نص المادة (٥٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب

(٢) فؤاد كمال – الأوضاع البرلمانية... – المرجع السابق - ص ٩٨.

ولو تم الانعقاد أثناء جلسات المجلس. وتدعو اللجنة أعضاءها [1] خلال ثمان وأربعين ساعة، عدا الأحوال العاجلة، وأن ترفق بالدعوة جدول أعمالها، وإن كنا نرى أن هذا الميعاد تنظيمي والدعوة قبل أو بعد هذا الميعاد لا غبار عليها، وحسناً فعلت اللائحة عندما تركت الأمر للجنة بتحديد جدول أعمالها وترك دعوة الانعقاد لرئيسها، وتستمر اللجان في عملها لإنجاز ما لديها من أعمال فيما بين الجلسات، أما انعقادها فيما بين أدوار الانعقاد يشترط لذلك دعوتها من كلٍ من:-

١- رئيس المجلس إذا رأى محلاً لذلك.

٢- طلب الحكومة.

ولم تذكر اللائحة من قريب أو من بعيد دور اللجنة فى أن تقوم بعملها أثناء أدوار الانعقاد بناء على طلب رئيس اللجنة، أو إذا رأت اللجنة مجتمعة أن عليها أن تنعقد فيما بين دور الانعقاد، وذلك لقيامها بدراسة الاقتراحات المحالة عليها فى دورة سابقة، إذا تمسك بها مقدموها كتابة مثلاً [2]، واستمرار اللجان في دراسة ما يحال عليها من موضوعات عندما يتمسك بها مقدموها كتابة من أهم ما تملك من سلطة تقديرية، ناهيك أن اللجان تملك حق الانتقال للمعاينة والوقوف على حقيقة الأمر [3]، فسلطة رئيس اللجنة أو اللجنة مجتمعة

---

(١) في التقاليد البرلمانية وجوب إعلان اللجان عن موعد اجتماعاتها ليتسنى لمن يرغب من الأعضاء في الحضور. مجلس الشعب – مضبطة الجلسة الثانية- في ٥ من ديسمبر ١٩٩٧م - ص ٣٢ - مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق- ص ٧٧.

(٢) مجلس النواب - مضبطة الجلسة الرابعة والثلاثين- في ٢٣ من أبريل سنة ١٩٤١م - ص ٩٤٤- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق - ص ٧٥.

(٣) أثار أحد أعضاء مجلس الشعب موضوع قلة المياه بترعة السويس، فرأى رئيس المجلس أن تنتقل هيئة مكتب لجنة الزراعة والري إلى السويس للمعاينة، والوقوف على حقيقة الأمر، على أن تقدم تقريراً للعرض على المجلس، وقد وافق المجلس =

من الأهمية بمكان فهما اللذان يقرران ذلك، وكان يجب النص عليه صراحة.

ثالثاً: «يعرض رئيس اللجنة على رئيس المجلس اعتراض اللجنة على إحالة موضوع ترى أنه يدخل فى اختصاصها إلى لجنة أخرى، أو على إحالة موضوع إلى اللجنة ترى أنه لا يدخل في اختصاصها. ويعرض رئيس المجلس الأمر على مكتب المجلس قبل إحالته إلى المجلس، ويصدر المجلس قراره فى ذلك دون مناقشة بناء على ما يعرضه الرئيس[1]».

وتأسيساً على ذلك فإن اللجنة التى يحال عليها المشروع أو الاقتراح أن تصرح بعدم اختصاصها بنظره، وتطلب من المجلس الإحالة إلى لجنة أخرى، بل ويجوز لها أن تحدد هذه اللجنة، وإن كان يحسن فى هذه الحالة أن تأخذ رأى اللجنة التى تشير بالإحالة عليها، وإذا رأت اللجنة أن المشروع أو الاقتراح المحال عليها، يشتمل على مواد ليست داخلة ضمن اختصاصها، فلها أن تقترح على المجلس إحالة هذه المواد على اللجنة التى تراها مختصة، ويجوز أن يعرض هذا الاقتراح على المجلس للفصل فيه حتى قبل إيداع تقرير اللجنة [٢]، وإن كنا نرى أن الأمر يجعل رئيس المجلس ومكتب المجلس هما الفيصل في هذا الأمر وليس المجلس، ولذلك يجب على المجلس الفصل فى ذلك الأمر، وحتى لو وصل الأمر إلى أن يناقش، نظراً لأهمية اختصاص اللجان، فإحالة اختصاص لجنة إلى لجنة أخرى، يجعلنا أمام ما يعرف- كما ذكرنا- "بالاختصاص السلبي" أما "الاختصاص الإيجابي" فهو تمسك كل لجنة

= على ذلك. مجلس الشعب – مضبطة الجلسة السادسة والأربعين – فى ١٠ من أبريل سنة ١٩٧٦م - ص ٥٧٩٨ - مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٨٠.

(١) نص المادة (٥٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) فؤاد كمال – الأوضاع البرلمانية.. – المرجع السابق- ص ١٠٢، سامي عبد الصادق - أصول الممارسة البرلمانية.. – المرجع السابق - ص ١٠٥

بحقهـا فـى نظـر الموضـوع، وهنـا يجـب تـدخل المجلـس بـإلزام اللجـان بالاختصـاص وبنظـر الموضـوع، بـل جـواز إحالـة موضـوع معين إلـى لجنـة أخـرى، بـدل اللجنـة التـى سـبقت إحالتـه إليهـا وذلـك إذا كـان ذلـك داخـلاً فـى اختصاصات اللجنة الأولى [١].

الفرع الثاني
حق اللجان البرلمانية فى تشكيل لجان فرعية

«لكل لجنة عند بحث موضوع يعرض عليها أن تحيله كله أو بعضه إلى عضـو أو أكثـر مـن أعضـائها، أو أن تشكل لجنـة فرعيـة مـن بينهم لدراسـته وتقـديم تقريـر لهـا عنـه، وللجنـة أن تسـتعين فـى عملهـا بالمستشـارين والمتخصصين وغيرهم من الخبراء الذين تقرر ضرورة الاستعانة بهم [٢]».

فعنـدما يحـال الموضـوع للجنـة لدراسـته وفحصـه ومناقشـته، مـن مشروعات القوانين أو الاقتراحات بمشروعات القوانين أو القرارات بقوانين أو غيرها من الموضوعات التى تدخل فى نطاق اختصاصها، وبالإضـافة إلـى ذلك من المسائل التي يقرر المجلس أو رئيسه إحالتها إليها، أن تقوم بتوزيـع هذا العمل حسب أهميته. وتوزيـع العمل داخل اللجان نظمته اللائحـة الداخليـة فى المادة السابقة وأعطت لكل لجنة الحق فـى إسناد الموضـوع كلـه أو بعضـه إلى كلٍ من:-

١- **عضـو أو أكثـر**: وهنـا إذا أسند الموضـوع إلـى عضـو واحـد انتهت الحكمة من أهم مميزات اللجان ألا وهى الجماعية، فيجب ألا يقل عدد من يسند

---

(١) مجلس النواب – مضبطة الجلسة الخامسة فى ٨ من ديسمبر ١٩٤٧م – ص ١٠٤ - مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٧٦.

(٢) نص المادة (٥٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

إليهم الموضوع عن ثلاثة بحال من الأحوال، لتحقيق شرط كون الأمر بحث بشكل جدي وجماعي.

٢- **تشكيل لجنة فرعية**: من بين أعضائها لتقديم تقرير لها عنه، وهذا ما يجرى عليه العمل البرلماني في برلمانات جميع دول العالم وخصوصاً في أمريكا.

والفقرة الثانية من المادة السابقة أعطت للجان حق الاستعانة بالمستشارين والمتخصصين وغيرهم من الخبراء، للاستفادة بهم في أداء عملها، إذا كان لذلك ضرورة والضرورة تقدرها اللجنة نفسها، وجواز ذلك ولو كان من غير أعضاء المجلس، وهذا ممتدح من قبل اللائحة الداخلية، لاتفاقه مع أصل نشأة البرلمان حيث كون الأصل فى البرلمان هى المشورة، ولاتفاقها أيضا مع نص المادة الثانية من الدستور، والتي تجعل الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسى للتشريع، والتى من أهم مبادئها الشورى، ففي القرآن يقول الله تعالى: « وشاروهم في الأمر[1]»، «وأمرهم شورى بينهم[2]» وفى السنة النبوية المطهرة «ما خاب من استشار...» [3] والشورى عموماً هى ذروة سنام الحكم العادل. ولكن هل يصل الأمر إلى أن تستعين اللجان أو حتى المجلس ككل بالخبراء الأجانب في الأخذ بآرائهم كمتخصصين؟

فهذا الأمر نرفضه جملة وتفصيلاً، إذا تعلق بأمننا القومي، وإن كان الأجدر بنا إيفاد البعثات البرلمانية للخارج للاستفادة من خبرات الآخرين،وما لم يكن الأمر يتطلب استشارة أو مسألة فنية بحتة،أضف إلى ذلك يوجد بيننا

(١) الآية رقم (١٥٩) من سورة آل عمران.

(٢) الآية رقم (٣٨) من سورة الشورى.

(٣) حديث شريف وصدق رسول الله صلى الله عليه وسلم.

من الخبراء والمتخصصين [1] ما يغنينا عن آراء الآخرين، وحتى لا نعود في نهاية المطاف إلى الامتيازات الأجنبية مرة أخرى [2].

« يجوز للجنة – بموافقة رئيس المجلس - أن تدرس الجوانب الداخلة فى اختصاصها فى موضوع أحيل إلى لجنة أخرى، وأن تخطر هذه اللجنة بنتيجة دراستها. ولرئيس المجلس أن يطلب من رئيس اللجنة إبداء رأيها فى تقرير معروض على المجلس من لجنة أخرى خلال المناقشة العامة بالجلسة، وللمجلس أن يقرر ما يراه فى هذا الشأن [3]».

واللائحة الداخلية بتنظيمها هذا تجعل اللجان تتخلى عن مسئوليتها فى

---

(١)" أرسل أحد المواطنين من ذوى الخبرة السابقة مذكرة إلى لجنة الشئون المالية والاقتصادية والتجارة الخارجية لمجلس الأمة، أثناء نظرها مشروع قانون بتحديد عيار وأوزان ومواصفات العملات المعدنية، بين فيها رأيه في هذا المشروع، وقد استعانت اللجنة به، وحضر اجتماعاتها لشرح وجهة نظره، نوه أحد الأعضاء بمسلك اللجنة سالف البيان، وأبدى أنها ظاهرة جديدة، وتقليد جديد اتبعته اللجنة، ويمثل لوناً جديداً من وسائل الاستفادة بالخبرات السابقة للمواطنين الحرفيين تطوعاً منهم، لأداء واجبهم الوطني". مجلس الأمة – مضبطة الجلسة الخامسة فى ١٢ من ديسمبر سنة ١٩٦٦م - ص ٤٩٢ - مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق - ص ٨١.

(٢)" أبدى أحد أعضاء مجلس الأمة أنه ورد في كلمة رئيس المجلس عن اقتراحات اللجنة الدائمة لمكتب المجلس الخاص بأسلوب العمل أن للجان المجلس أن تستعين بأساتذة الجامعات وبالخبراء الأجانب وأبدى العضو أنه تأثر كثيراً عندما سمع ذلك لأن هناك من الخبراء العرب من يغني عن الاستعانة بهؤلاء الأجانب...، وأجاب رئيس المجلس أننا لن نلجأ إلى ذلك إلا إذا لم نجد لدينا من الخبراء العرب من يستطيع إفادتنا فى الموضوع الذى نحتاج فيه إلى خبرة خاصة، وهذا لا يعد طعناً في كفاءة خبرائنا وعلمائنا إذ أن كافة الأمم تنهج هذا النهج عندما لا يتوافر لديها الخبراء والمتخصصون، وقد لا نضطر إلى الالتجاء لذلك" انظر: مجلس الأمة - الفصل الثاني – جلسة ٤ من فبراير سنة ١٩٦٩م- ص ٤٠٠ - مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص ٨١.

(٣) نص المادة (٥٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

دراسة اختصاصها، هذا من جانب، ومن جانب آخر تجعل من رئيس المجلس حكماً في هذا التنازع، وإن كنا نرى أن إحالة الأمر للمجلس بكامله وبمناقشته فيه أفضل، وإن كان لا محالة فالأمر يعرض على لجنة محايدة للفصل في ذلك.

« يجوز بموافقة رئيس المجلس أن تطلب اللجنة الأصلية من إحدى لجان المجلس الأخرى، إبداء رأيها للاستئناس به في موضوع يعرض على اللجنة الأصلية (١)». وإن كان نص المادة السابقة يدلل على التعاون بين اللجان البرلمانية، إلا أنه - لنا عليه ملاحظة- وهي أن كثرة أعمال اللجان يجعل كلاً منها مهتماً بدراسة وبحث ما يعرض عليها، ومنهمكة فيه، وربما تأخذ هذا الأمر على استحياء فلا توفيه حقه في البحث والدراسة، ولذلك يجب أن نجعل من اللجان الفرعية والتي تشكلها اللجنة الأصلية خير معين لها على القيام بمهامها، ولنا في اللجان البرلمانية في أمريكا عبرة، فهي تجعل للجان الأصلية الحق في تشكيل لجان فرعية- الأخيرة العمود الفقري للأولى- من داخلها لدراسة موضوع أو أكثر من الموضوعات المحالة إليها (٢).

حاصل القول: قد يحدث في الواقع وبعد تنوع اللجان وكبر حجمها وأهميتها وكثرة اختصاصها أن يؤدي ذلك إلى نوع من التنافس والتصارع والاختلاف فما هو الحل لذلك ؟

نرى أنه في الكونجرس الأمريكي لهو خير مثال على تقسيم عمل اللجان البرلمانية في حل ذلك حيث يقسم العمل المعقد إلى مجموعة من الأجزاء تختص به لجان محددة، أو أن تشكل لجاناً فرعية فيما بين اللجان

---

(١) نص المادة (٥٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) راجع: ما سبق ذكره عن دور اللجان في الولايات المتحدة الأمريكية- ص١١١.

المنعقدة كما هو الحال في البرلمان البولندي وكذلك يجوز السماح للجان المتعددة بتقديم توصيتها للجنة الرئيسية كما هو الحال في البرلمان السويدي.

المطلب الثاني
جلسات اللجان البرلمانية

تنص المادة (٥٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أن «جلسات اللجان غير علنية ولا يجوز حضورها إلا لأعضائها وغيرهم من أعضاء المجلس والعاملين بأمانتها، ومن تستعين بهم اللجنة من المستشارين والخبراء، طبقاً للأحكام المقررة فى هذه اللائحة، ولا يجوز أن يحضر ممثلو الصحافة، وغيرها من وسائل الإعلام اجتماعات اللجان، إلا بناء على إذن رئيسها». الأصل فى اجتماعات اللجان غير علنية، بمعنى أنها سرية، وهو أمر مستقر عليه فى معظم البرلمانات فى العالم، وذلك حتى تجرى المناقشة بين أعضاء اللجنة فى صراحة تامة، ولا تتأثر بالضغوط التي يمكن حدوثها نتيجة للعلنية، وتؤدى إلى الوصول إلى قرارات سريعة ومرضية.

وذهب البعض (١) إلى أن هذا النص قد جاء مرنا مرونة كافية، وأوضحت اللوائح الداخلية مع اختلاف فى النصوص، فبينما نجد أن بعض هذه اللوائح يحظر حضور اجتماعات اللجان لغير أعضائها بصورة مطلقة، باستثناء جواز حضور الوزير المختص، أو من ينيبه بالإضافة إلى أصحاب الاقتراح المعروض على اللجنة، البعض الآخر منها قد أطلق عبارة "السرية" دون تحديد للحالات التى يجوز فيها جعل جلساتها أو أجزاء منها علنية. فنص المادة (٨٥) من اللائحة الداخلية المعمول بها فى ٢٠ من ديسمبر ١٩٦٦م

---

(١) سامى عبدالصادق – أصول الممارسة البرلمانية...– المرجع السابق – ص١٥٢.

تقرر أن «جلسات اللجان سرية» [1].

وعند عرض مشروع اللائحة الداخلية للمجلس فى جلسته الرابعة بتاريخ ٢٥ من أكتوبر ١٩٧٢م جاء النص الخاص بسرية اجتماعات اللجان مطلقاً، وفى عبارة "جلسات اللجان غير علنية"، ولكن العضو/ مصطفى كامل مراد طلب الكلمة قائلاً: «جاء فى صدر هذه المادة الجملة الآتية: "جلسات اللجان غير علنية" إذا أجازت اللائحة لرئيس اللجنة أن يدعو الصحفيين لحضور جلسات اللجنة، فإن هذا الوضع يسمح بتغطية نشاط المجلس ونشاط لجانه إعلامياً، خاصة إذا وضعنا في اعتبارنا أن لجان المجلس هى أساس أوعية نشاط المجلس، حيث تبحث فيها كل التفاصيل الخاصة بمشروعات القوانين والاقتراحات، لذلك أرجو أن تضاف إلى هذه المادة العبارة الآتية: "ويجوز لرئيس اللجنة أن يسمح للصحفيين بحضور اجتماعات اللجنة". واعتقد بأن الأخذ بهذا الاقتراح كفيل بإعطاء العلانية السلمية، والإعلان بمهام ونشاط المجلس بالنسبة للجماهير فوافق المجلس على الاقتراح.

وأجازت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لرئيس اللجنة أن يدعو الصحفيين لحضور جلسات اللجان مما يسمح بتغطية نشاط المجلس بنشاط لجانه إعلامياً ولاسيما وأن اللجان البرلمانية تعتبر من أهم الأجهزة المعاونة فى المجلس فى دائرة عمله، وهى التي تقدم له الأبحاث والدراسات التى تمكنه من أن يتخذ القرار السليم بعد استعراض الأفكار والآراء والاتجاهات، وصبها

(١) راجع: " جلسات اللجان سرية". المعنى في نص المادة (٦٠) من اللائحة الداخلية ١٩٢٤م، ونص المادة (٥٨) من لائحة مجلس النواب ١٩٢٧م والمعدلة بلائحة ١٩٣٦م، والمادة (٥٦) من لائحة مجلس النواب فى ٢٤ من نوفمبر ١٩٤١م، والمادة (٨٠) من لائحة مجلس الأمة ١٩٥٧م، والمادة (٦٩) من لائحة مجلس الأمة ١٩٦٠م، والمادة (٧٩) من لائحة ٢٦ من مارس ١٩٦٤م.

في قالب، فيتخذ المجلس على أساسها القرار المناسب. وذهب البعض [1] – بحق – أن السماح للصحفيين بحضور اجتماعات اللجنة كفيل بإعطاء العلانية السلمية والإعلام بمهام ونشاط المجلس واللجان بالنسبة للرأي العام.

وسرية جلسات اللجان [2] لا تنصرف إلى أعضاء المجلس، فيمكن للأعضاء حضور جلسات لجان ليسوا أعضاء فيها، لسماع مناقشتها شرط ألا يتدخلوا في المناقشة، وألا يبدوا ملاحظة ما، وألا يحضروا عند أخذ الرأي، وإذا تعلق الأمر باقتراح يقدم من الأعضاء لصاحب الاقتراح حق الحضور عند نظر اقتراحه والاشتراك في مناقشته [3]. وتنص المادة (٦٠) من اللائحة الداخلية أنه «مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص لا يكون انعقاد اللجنة صحيحاً إلا بحضور ثلث أعضاء اللجنة، ومع ذلك لا يجوز للجنة اتخاذ أى قرار فى موضوع معروض عليها، إلا بحضور أغلبية أعضائها وتصدر

(١) د. عمرو حسبو – اللجان البرلمانية... – المرجع السابق- ص٨٢.

(٢) وبخصوص مشروع قانون فرض ضريبة على الأرباح الاستثنائية، ورد على لسان أحد الأعضاء أنه باطلاعه على ما ورد فى تقرير لجنة المالية تبين له أن اللجنة المذكورة، اجتمعت لنظر هذا المشرع الضخم مرة واحدة وفى مدة وجيزة، وقد بلغه من أحد أعضاء اللجنة أن من حضر من أعضائها وبحث هذا المشروع لا يزيد على عدد أصابع اليد الواحدة، اعترض رئيس المجلس قائلا: "أرجو أن يلاحظ العضو أن أعمال اللجان سرية ولم يعقب أحد». مجلس النواب - مضبطة الجلسة التاسعة والثلاثين- في ١٢ من مايو ١٩٤١م - ص١٠٨٨ – مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٧٩.

(٣) مجلس الأمة – مضبطة الجلسة السادسة – فى ٢٥ من أبريل ١٩٦١م- ص٤٣١- مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٧٩. تنص المادة (١٠٦) من الدستور الحالى أنه «جلسات مجلس الشعب علنية – ويجوز انعقادها فى جلسة سرية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو الحكومة أو بناء على طلب رئيسه أو عشرين من أعضائه على الأقل، ثم يقرر المجلس ما إذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح أمامه تجرى فى جلسة علنية أم سرية».

قرارات اللجنة بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين. وإذا لم تكتمل أغلبية اللجنة أجل رئيسها التصويت على القرارات إلى جلسة مقبلة يحددها. ومع ذلك ففى الحالات التى يقرر فيها المجلس نظر موضوع بطريق الاستعجال، يجوز تأجيل انعقاد اللجنة لموعد آخر في ذات اليوم، مع إعادة إخطار أعضائها بهذا الموعد. وتكون قرارات اللجنة فى الجلسة التي أجل الانعقاد إليها صحيحة، إذا كان عدد الحاضرين لا يقل عن خمس عدد أعضائها. فإذا نقص عدد الحاضرين عن ذلك وجب على رئيس اللجنة عرض الأمر على رئيس المجلس، وفى جميع الأحوال يعتبر الموضوع المعروض على اللجنة مرفوضاً في حالة تساوى الأصوات ، ويجب الإشارة إلى ذلك فى تقرير اللجنة.

وهنا نتطرق لصعوبة هامة تقابل اللجان البرلمانية فى انعقادها ألا وهى النصاب اللازم لانعقادها، وعلى وجه الخصوص فى الممارسة العملية[1]. ومن البديهى أن الأعضاء الذين يحضرون اجتماعات اللجنة وهم أعضاء غير أصليين بها لا يدخل عددهم فى حساب النصاب اللازم لصحة انعقاد اللجنة. وذلك لأنه وإن كانت اللائحة تتيح لكل عضو من أعضاء المجلس حضور اجتماعات اللجان إلا أنها لا تتيح لهم حق التصويت فى لجان ليسوا أعضاء فيها مما جعل حضورهم لا يدخل فى حساب عدد الأعضاء الحاضرين [2]. وتوافر الثلث هو شرط لصحة انعقاد اللجنة أما بالنسبة للقرارات المعروضة عليها، فإنها لا تكون صحيحة إلا بحضور أغلبية أعضائها.وتصدر قرارات اللجنة بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين ، وفى حالة التساوى بين

---

(١) سامي عبد الصادق – أصول الممارسة البرلمانية...– المرجع السابق – ص١٥٢.

(٢) تتطلب اللائحة فى المادة السابقة إعادة إخطار أعضاء اللجنة في ذات اليوم، في حالة الاستعجال وانعقاد الجلسة فى ذات اليوم – فكيف يتحقق ذلك إذا كان الأعضاء من أقصى شمال البلاد أو جنوبها ؟ وهل هناك فائدة من المناقشة التي تتم في نفس اليوم؟.

الأصوات يعتبر الموضوع الذى جرى عليه التصويت مرفوضاً ولا يعتد بالجانب الذى يكون فيه رئيس اللجنة - في الغالب- تصدر قرارات اللجان بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين [1].

صحة انعقاد جلسات اللجان:-

«مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً إلا بحضور أغلبية أعضائه» [2]. ذكرنا أن جلسات اللجان دائماً سرية، ولا يتاح للجمهور حضورها وإنما يجوز للوزير ذى الشأن أو لصاحب الاقتراح المعروض على اللجنة أن يحضر جلساتها ويشترك فى مناقشتها بدون أن يكون لكل منهما صوت معدود، وللوزير أن يصطحب معه أو ينيب عنه أحد موظفى وزارته، ويجوز لكل عضو غير صاحب الاقتراح أن يحضر جلسات اللجان، التي لم يكن من أعضائها بشرط ألا يشترك في المناقشة، ولا أن يبدى رأيًا أو ملاحظة ما. وفى فرنسا ليس لغير صاحب الاقتراح من الأعضاء أن يحضر جلسات اللجان، إذا كان الاقتراح صادراً من عدة أعضاء، فعليهم أن ينيبوا واحداً منهم فقط لحضور جلسات اللجنة، ويجوز للجنة أن تطلب من رئيس المجلس استدعاء الوزير المختص أو صاحب الاقتراح، لتقديم ما ترى

---

(١) صدر عن لجنة الشئون الدستورية لمجلس الأمة تفسير لنص المادة (٨٥) من اللائحة الداخلية المؤقتة التى تشترط لصحة انعقاد اللجان حضور ثلث أعضائها، وأن يكون صدور قرارات اللجان بأغلبية آراء أعضائها جميعا، جرى التفسير بالمقصود بالأغلبية المذكورة أن القرارات لا تكون صحيحة إلا بحضور أغلبية أعضاء اللجان جميعاً، وأنها تصدر بالأغلبية المطلقة لهؤلاء الحاضرين، وقد عرض هذا التفسير على المجلس فوافق عليه. مجلس الأمة – مضبطة الجلسة الثامنة والعشرين – فى ٢٠ من ديسمبر ١٩٥٧م – المجلد الثانى – ص١٧٣- مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق – ص٨٢.

(٢) نص المادة (٢٥٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

لزومه من البيانات والإيضاحات.

وعملياً اللجان لا تبت في أي موضوع محال عليها، مهما كانت صفته، قبل أن تستأنس برأى الحكومة، وتستمع لما لديها من البيانات بشأنه. والنصاب العددي في فرنسا للجان هو النصف فإذا لم يكتمل في أول جلسة تدرج عملية أخذ الآراء فى جدول أعمال الجلسة التالية، ويكون القرار فى تلك الجلسة صحيحاً أياً كان عدد الحاضرين، وهذا النصاب المشروط هو لصحة القرارات، أما المناقشات فتصح أياً كان عدد الحاضرين.

وتنص المادة (٢٥٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه « إذا بدأ اجتماع المجلس صحيحاً استمر كذلك ولو غادر بعض الأعضاء الحاضرين قاعة الجلسة. وللمجلس في هذه الحالة أن يستمر فى مناقشة الموضوعات المعروضة عليه بعد تنبيه رئيس المجلس الأعضاء إلى الحضور لقاعة الجلسة. ولا يجوز للمجلس فى جميع الأحوال أن يتخذ قراراً فى المسائل غير الإجرائية البحتة إلا بحضور أغلبية أعضائه، وذلك دون إخلال بأى نص خاص يشترط عدداً أكثر من ذلك لصحة الاجتماع».

وهنا نتطرق إلى ما تطلبه نص المادة (١٠٧) والتى تقرر «لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً إلا بحضور أغلبية أعضائه، ويتخذ المجلس قراراته بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وذلك فى غير الحالات التى يشترط فيها أغلبية خاصة. ويجرى التصويت على مشروعات القوانين مادة مادة، وعند تساوى الآراء يعتبر الموضوع الذي جرت المناقشة فى شأنه مرفوضاً» وهنا ثار خلاف فقهى حول نص المادة - سالفة الذكر- فهي تتطلب ألا تكون الجلسة صحيحة إلا بحضور أغلبية الأعضاء، ويتخذ المجلس قراراته بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وذلك في غير الحالات التى يشترط فيها أغلبية خاصة،

فذهب أحد الفقهاء[1] في تفسير المقصود "بالحاضرين" بقوله: هل يقصد بهم الأعضاء الذين انعقدت بهم جلسة المجلس "أى النصف + ١ "؟ أم أنه يقصد بهم من تبقى فى المجلس بعد أن انعقدت الجلسة صحيحة وتسرب من تسرب؟

ورجح سيادته التفسير الثاني، هو الذي يعمله مجلس الشعب، واستطرد قائلاً: إنه بمجرد انعقاد الجلسة انعقاداً صحيحاً بحضور أغلبية أعضاء المجلس وهم حسب نص القانون ٤٥٤ عضواً أى أن الجلسة لا تنعقد صحيحة إلا بحضور ٢٢٧ عضواً، وبمجرد فوات لحظة الانعقاد تصبح قرارات المجلس بأغلبية الحاضرين، وحتى لو كانوا ثلاثة أعضاء أى بموافقة عضوين اثنين، ولعل المثل لذلك القانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٥م الذي صدر بتشديد العقوبات في جرائم النشر، والذي أحدث أزمة واسعة النطاق، فقد صدر بجلسة ٢٧ من مايو ١٩٩٥م بحضور ٥٧ عضواً من إجمالى عدد أعضاء المجلس ٤٥٤ عضواً وافق عليه ٤٥ عضواً، وعارضه ١٠ أعضاء وامتنع عضوان عن التصويت. وذهب فقيه[2] آخر في ذلك بقوله: إن نص المادتين (٢٥٣)، (٢٥٤) من اللائحة الداخلية تقرر «لا يجوز للمجلس فى جميع الأحوال أن يتخذ قراراته في المسائل غير الإجرائية البحتة إلا بحضور أغلبية أعضائه، وذلك دون إخلال بأي نص خاص يشترط عدداً أكثر من ذلك لصحة الاجتماع.

ووجهة نظري وحتى لا نجعل الأمر برداً وسلاماً على الأعضاء في

---

(١) د. جابر جاد نصار – الوسيط في القانون الدستوري- دار النهضة العربية ١٩٩٦م – ص٤٧٤.

- وفي إنجلترا الأصل هو علنية جلسات أعمال لجنة التحقيق وعندما يسمح مجلس العموم للجنة أن تأذن للجمهور والصحافة بالحضور أثناء سماع الشهود، ويمكن للجنة مخالفة ذلك بالتصويت بالأغلبية.وللجان سلطة تقديرية في أن تأخذ بمبدأي العلانية أو السرية، فربما تفضل بعض اللجان الأخذ بالسرية والأخرى في عملها تأخذ بغير ذلك

(٢) د.فتحي فكرى- القانون الدستورى ....- المرجع السابق- ص ٣٤٥.

حضـور جلسـات المجلـس ولجانـه، يجـب أن نعـالج أسـباب الغيـاب وظـاهرة التسرب، ونشدد على أن يكون حضـور الأعضـاء أكثر مـن النصـف لا أقل، وحتى نجعل من العضوية تكليفاً للعضو وليس تشريفاً، بل وواجباً عليه، فهذه هي الأزمة الحقيقية! وفي أغلب المجتمعات تؤخذ المميزات وتترك الواجبات، ويظهر ذلك جلياً فـى العضـوية البرلمانيـة، وخصوصـاً فـي لجانـه البرلمانيـة، فنص المادة (٢٥٤) يساعد – كما ذكرنا – ويحفز النواب على الخروج من الجلسـة، وتسـاهل اللائحـة الداخليـة فـى ذلـك واضـح، حتـى بـات منظـر قاعـة المجلس شبه خاوية على عروشها من الأعضاء، وأصبح ذلك من الصور المألوفة فى واقعنا [1] السياسى هذا من جانب، ومن جانب آخر فالنقاش هو لب العمل البرلماني، فيجب أن يكون هناك تعديل للنص حتى يكفل توافر الأغلبية منذ افتتاح الجلسة وأثنائها وحتى ختامها.

ويجـب علـى الناخـب وأبنـاء الـدائرة والـرأى العـام ضـرورة متابعـة أداء النائب فى البرلمان ومدى حضوره لجلسات المجلس والاشتراك في مناقشاته، ويعتبر ذلك مؤشراً هاماً لترجيح إعادة انتخابه من عدمه.. وحسناً فعلت لائحة ١٩٢٤م والتـي نصـت علـى وجـوب عـرض محضـر توقيعـات الأعضـاء

---

(١) وتنص المادة (٣٩٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه تخصص أماكن لممثلي الصحف ووسائل الإعلام المختلفة وللجمهور في شرفات المجلس لمشاهدة جلسات المجلس من هذه الشرفات ويضع رئيس المجلس قواعد وإجراءات الترخيص لدخول هذه الشرفات. فنص المادة (٤١٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب تقرر على أنه ينظم رئيس المجلس الإجراءات الخاصة بمتابعة ونشر وإذاعة ما يجرى في الجلسات العامة في المجلس ولجانه عن طريق وسائل الإعلام المختلفة وذلك لضمان تيسير مهمة ممثلي هذه الوسائل في النشر أو الإذاعة بدقة لما يجري من مناقشات، بل وصل الأمر إلى أن رئيس اللجنة يرجو الأعضاء للحضور، بل وهناك لجان عقدت بعضوين...!! وتم تأجيل اجتماع اللجنة لعدم اكتمال النصاب القانوني.انظر: فاطمة بركه – قضية تغيب الأعضاء- أخبار اليوم – السبت ١٠ من أبريل ٢٠٠٤م- ص٢.

الحاضرين للجلسة على رئيس مجلس النواب الذى يقرر بناء عليه افتتاح الجلسة. وإمعاناً في الرقابة نصت لائحة ١٩٢٧م على أن يقوم مراقبون بملاحظة الغياب والإحاطة به، ولائحة ١٩٣١م تنص في المادة (٤٢) أنه « إذا غاب أحد أعضاء اللجان بدون عذر مقبول ثلاث جلسات متوالية أو غاب عشر جلسات غير متوالية، ولو بعذر أبلغ رئيس اللجنة ذلك إلى المجلس ليباشر انتخاب عضو آخر يحل محله». وهذه النصوص بها نوع من الحزم الواضح على أعضاء البرلمان، أكثر من نصوص اللائحة الحالية، فنص المادة (٢٥٥) من اللائحة الداخلية يقرر« مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص تصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وإذا تساوت الآراء في موضوع معروض على المجلس اعتبر الموضوع مرفوضاً». فقد يصل الأمر أن تعجز اللجان عن الاجتماع بسبب عدم وجود أعضائها [1] ويصل الأمر إلى تعطيل كم كبير من الجانبين التشريعي والرقابي للجنة، وبالتالي يؤثر ذلك على المجلس ككل.

الفرع الأول
تغيب الأعضاء وأثره على عمل اللجان البرلمانية

نظمت اللائحة الداخلية الحالية غياب وحضور الأعضاء بنوع من عدم الجدية في حضورهم أو عدم حضورهم، وأرجع ذلك – من وجهة نظري - ربما إلى اتجاه واضعي اللائحة الداخلية آنذاك، ويتضح ذلك إذا استعرضنا

---

(١) عقدت لجنة الاقتراحات والشكاوى بمجلس الشعب اجتماعها مساء يوم الإثنين الماضي بحضور رئيس اللجنة فقط المستشار/ محمد جويلي وتغيب جميع الأعضاء...!! علماً بأن حضور ثلث النواب شرط لصحة انعقاد اللجنة. انظر: جريدة أخبار البرلمان السنة الثامنة – العدد ٣٨٦ السبت ١١من ديسمبر ٢٠٠٤م، ٢٨ من شوال ١٤٢٥ هجرية. مقال منشور الصفحة الأولى.

نصوص اللائحة الحالية ثم نتحدث بعد ذلك عن أسباب الغياب عموماً:-

١- تنص المادة (٣٦٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه «على العضو الذى يطرأ ما يستوجب غيابه عن إحدى جلسات المجلس أو اجتماعات لجانه أن يخطر رئيس المجلس أو رئيس اللجنة بحسب الأحوال كتابة بذلك، ولا يجوز للعضو أن يتغيب أكثر من جلسة واحدة للمجلس، أو اجتماعين متتالين للجنة إلا إذا حصل على إجازة أو إذن من المجلس لأسباب تبرر ذلك. ولا يجوز طلب الإجازة لمدة غير معينة وللرئيس فى حالة الضرورة العاجلة أن يرفض الإجازة للعضو ويخطر المجلس بذلك فى أول جلسة».

٢- وتنص المادة (٣٦٥) من اللائحة الداخلية أنه «على العضو الذى يطرأ ما يستوجب مغادرته مبنى المجلس أثناء انعقاد جلساته أو جلسات لجانه، أن يستأذن فى ذلك كتابة من رئيس المجلس أو رئيس اللجنة بحسب الأحوال».

٣- وتنص المادة (٣٦٦) من اللائحة الداخلية أنه «مع عدم الإخلال بما ورد بشأنه نص خاص إذا تغيب العضو عن حضور جلسات المجلس أو لجانه بغير إجازة أو إذن أو لم يحضر بعد مضى المدة المرخص له فيها اعتبر متغيباً دون إذن يسقط حقه فى المكافأة عن مدة الغياب».

٤- تنص المادة (٣٦٧) من اللائحة الداخلية أنه « يعتبر عضو[1] المجلس الذى يوفد للخارج في مهمة خاصة للمجلس، في إجازة طوال

---

(١) مجلس الشيوخ – مضبطة الجلسة الثالثة والخمسين في ٢٣ من مايو ١٩٤٤م- ص ٤ – مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص ٢٦٦.

المدة المحددة لهذه المهمة. ولا يتوقف إيفاد المجلس لأحد أعضائه على موافقة الجهة الأصلية التى يعمل بها، ولو كان ممن تقرر استثناؤهم من التفرغ»[1].

---

(١) أشكال التغيب عن المجلس ولجانه كالآتي: ١- التغيب عن الجلسات بشكل عام: وهذا يحرم المجلس من الانعقاد أصلاً فهو يؤثر على التشريع والرقابة معاً لأنه يجب توافر النصاب القانوني للحضور وهو أغلبية أعضائه. ٢- التغيب أثناء انعقاد الجلسة: وهو يؤدي إلى عدم اتخاذ المجلس القرارات الحاسمة في المجالين التشريعي والرقابي حتى يصبح الانعقاد صحيحاً دستورياً وحتى لا تصدر القرارات من أقلية عددية، نعلم أن العضو البرلماني أو الممثل البرلماني Legislator هو حجر الزاوية في العمليتين التشريعية والرقابية وهو داعماً للمصلحة العامة أمام أعيننا وخصوصاً دور اللجان البرلمانية نجد أن محرك اللجان (الأعضاء) قد تعطل بسبب عدم حضورهم فهم عمودها الفقري الذي تستند عليه في البحث والدراسة ولا ندعي إن قلنا إن نصوص اللائحة هي التي تتستر على ذلك عندما نظمت فحرمت النائب من المكافأة ....!! ونتطرق إلى قضية غياب الأعضاء لأنه صلب عمل اللجان البرلمانية وإن كان ذلك خارج نطاق البحث ولكن بقراءة النصوص الحاكمة لغياب الأعضاء، ظهرت حقيقة الأمر وخطورته في عدم تقدير الأعضاء للقيمة الأدبية للعضوية وحضورهم لأداء أعمالهم وأن المهمة التي يقومون بها أساسها التكليف وليس التشريف وخدمة المصلحة العليا للبلاد والعباد وليس غير ذلك...!! وقضية تغيب الأعضاء وخصوصا في اللجان البرلمانية أصبحت أهم معوقات عمل هذه اللجان فغياب العضو بل وتأخره عن موعد عمل اللجنة يجب أن يؤخذ في الاعتبار لأن ذلك يؤثر بلا شك على مناقشات ومشاورات اللجنة من جهة وعلى المخرجات من قوانين ومراقبة فعالة من جهة أخرى بل وشرعية اجتماع اللجنة من جهة ثالثة، والبحث في أسباب الغياب ربما يكون لأسباب لها خلفية سياسية أو ثقافية أو سلوكية فيؤثر ذلك على مستوى أداء عمله البرلماني بصفة عامة والمشكلة لها جذور متشابكة فقد يكون النائب الغائب لا يعنيه من قريب ولا من بعيد لا المجلس ولا لجانه البرلمانية ونشاطهما فهو لا يريد إلا الحصانة البرلمانية والمميزات التي تعطى لأعضاء البرلمان – خلاف المكافأة البرلمانية – ولذلك يتطلب منا الإقرار بالرجوع إلى شروط العضوية البرلمانية ومن أهم الشروط التي يجب توافرها في عضو البرلمان هو حسن السمعة فبعد أن قذفت أمواج الانتخابات ببعض الأعضاء سيئي السمعة أو ممن يسمون نواب الكيف والمخدرات=

=والتهرب من التجنيد ونواب القروض ..... بل زد على ذلك النائب الغائب حكماً فهو حاضر في الجلسة ولكنه غائب عنها بل في لفظ أدق إن جاز التعبير والوصف فهو يوصف بأبي الهول...! والغياب الحكمي أو ما نسميه الغائب الحاضر، ونقل جلسات المجلس مباشرة أمام الرأي العام لهو خير وسيلة لمتابعة الأعضاء من قبل الناخبين. ولكن ببحثنا عن الأسباب التي أدت إلى ضعف السلطة التشريعية وضعف مشاركة الأعضاء في العملية التشريعية وإن كانت لها أسباب منها: **أسباب عملية**: من عزوف الأعضاء عن المشاركة في المبادرات التشريعية وعدم الاهتمام من قبل الأعضاء بالتشريعات، زد على ذلك المعوقات التي تضعها اللائحة أمام مقترحات الأعضاء وعدم اهتمام الأعضاء الآخرين باقتراحات الأعضاء إلا إذا قدمت الحكومة مشروعاً يعالج ذات الموضوع. **أسباب قانونية**: ومن هذه الأسباب عدم تفرغ العضو التام لعمل المجلس وخصوصاً رئاسة اللجان، كثرة التغيب بسبب تكليف المجلس لكثير من الأعضاء للسفر للخارج والغياب بإذن أو بدون إذن وأضف إلى ذلك الغياب الحكمي لعدم الحضور والمتابعة داخل قاعات المجلس من كل من الأعضاء وحتى الوزراء وهناك مجمل لأسباب التغيب ومن أهمها: **الأسباب السياسية**: وهي ترتبط بالخلافات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وسيطرتها بالأغلبية على الأعضاء التابعين لها، وذلك من خلال الإيعاز إلى أعضاء الحزب الحاكم بعدم الموافقة أو الموافقة أو الحضور أو عدم الحضور والسيطرة على أدوات المجلس الرقابية، وهناك **أسباب اقتصادية واجتماعية**: لعزوف الأعضاء وقبولهم المبادرات التشريعية القادمة من الحكومة، ولو استرقت السمع داخل مجلس الشعب لا تستمع إلا لكلمة واحدة ألا وهي موافقة موافقة.... ! ولكن لا ضير فهؤلاء الأعضاء الذين وصلوا إلى العضوية عن طريق صناديق الاقتراع المزورة، ناهيك عن أن النواب الجدد الذين لا يعرفون شيئاً عن الأدوات الرقابية ولا أسلوب عمل اللجان البرلمانية إلا قليلاً، **وأسباب ترجع إلى أعضاء المجلس أنفسهم**، ومن ذلك المصالح الشخصية وطلبات دوائرهم وقضاء الوقت خارج المجلس أو اللجنة إما أمام الوزراء في المجلس أو على أبواب الوزارات للخدمات الشخصية. **أسباب ترجع إلى قوة المجلس**: الاستثناء من التفرغ والتساهل إزاء غياب الأعضاء بإذن وبدون إذن في المجلس ولجانه وإن جاز التعبير "تزويغهم" من الحضور في جلسات المجلس ولجانه بل والأدهى من ذلك والأمر توقيع بعضهم لبعض بأسمائهم في محاضر الحضور والغياب في المجلس ولجانه ؟ عمرو هاشم ربيع – أداء مجلس الشعب - المرجع السابق - ص ٦.

٥- تنص المادة (٣٦٨) من اللائحة الداخلية أنه «يعرض رئيس اللجنة على رئيس المجلس شهرياً، وكلما رأى رئيس اللجنة ضرورة لذلك تقريراً عن حضور أعضاء اللجنة وغيابهم» [١].

وحاصل القول: إن هذه النصوص لا تسمن ولا تغني من جوع، إذا وضعنا المصلحة العامة أمام أعيننا، وتفعيل دور المجالس النيابية وخصوصاً دور اللجان البرلمانية. فالمحرك الرئيسي للجان البرلمانية هم الأعضاء، فهم عمودها الفقري الذي تستند عليه في البحث والدراسة، فإن أرادوها قوية فهي قوية، وأن أرادوا غير ذلك فهي كذلك- بسبب عدم حضور الأعضاء وتغيبهم- أصبحت كما يريدون، ولا ندعى إذا قلنا إن نصوص اللائحة هي التى تيسر ذلك، فعندما نظمت اكتفت بحرمان النائب من المكافأة...!!٠

ونتطرق لقضية غياب الأعضاء- وإن كان ذلك خارج نطاق البحث- ولكن قراءة نصوص اللائحة الحالية الحاكمة لظاهرة غياب الأعضاء، جعلت الأمر جد خطير، فبعد عدم مراعاة الأعضاء القيمة الأدبية للحضور، ولأداء أعمالهم النيابية، وأن يجعلوا المهمة التي يقومون بها أساسها التكليف، وخدمة المصلحة العليا للبلاد والعباد، وليس غير ذلك.!! فقضية غياب الأعضاء وخصوصاً فى اللجان البرلمانية أصبحت أهم معوقات عمل هذه اللجان، فغياب العضو بل وتأخيره عن موعد عمل اللجنة يجب أن يؤخذ في الاعتبار، لأن ذلك يؤثر بلا شك على مناقشات ومشاورات اللجنة من جهة، وعلى المخرجات من قوانين ومراقبة فعالة من جهة أخرى، بل وشرعية اجتماع اللجان من جهة ثالثة .الغياب قد يكون له خلفية سياسية أو ثقافية أو سلوكية،

---

(١) إن كنا نرى أن نصوص اللوائح السابقة أفضل تنظيماً من اللائحة الحالية خصوصاً في اطلاع المجلس على غياب الأعضاء.

فيؤثر ذلك على مستوى أداء عمل البرلمان بصفة عامة، والمشكلة لها جذور متشابكة فقد يكون النائب الغائب، لا يعنيه من قريب ولا من بعيد اللجان ونشاطها، فهو لا يريد إلا الحصانة البرلمانية..! والمميزات التي تعطى لأعضاء البرلمان- لا المكافأة البرلمانية- ونرجع الأمر إلى شروط العضوية، ومن أهم الشروط التي يجب توافرها على الإطلاق شرط حسن السمعة، فبعد أن قذفت أمواج الانتخابات البرلمانية ببعض الأعضاء سيئ السمعة، أو ما يسمون " بنواب الكيف والمخدرات، والتهرب من التجنيد، و نواب القروض..! وزد على ذلك النائب الغائب حكماً فهو حاضر في الجلسة، ولكن غائب عنها، بل وفى لفظ إن جاز التعبير- كما وصف- أبو الهول!إنظرا لكثرة صمته.

آثار الغياب على اللجان البرلمانية:-

فمن الآثار المباشرة للغياب على اللجان أنه لا تصح قراراتها إلا بحضور النصاب القانونى فقد كان لا يصح قرارات اللجنة إلا بحضور أكثر من نصف أعضائها، وهذا كان يصعب عملاً لأن هذا النصاب لا يتوافر إلا نادراً [1]،ونص المادة (٤٤) من المرسوم بقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٣١م الخاص بالنظام الداخلى للبرلمان تقرر أنه «لا تكون قرارات اللجان صحيحة إلا إذا حضر أكثر من نصف أعضائها ما لم يقرر المجلس غير ذلك». بل وصل الأمر إلى النزول بالعدد القانونى لإحدى اللجان لسرعة إنجاز أعمالها [2].

---

(١) اقترح مكتب المجلس على المجلس فى جلسة ٢٠ من نوفمبر ١٩٢٦م تعديل النصاب إلى الثلث بدلاً من النصف وقد وافق المجلس.

(٢) ورد لرئيس مجلس النواب كتاب لجنة المالية الذى يتضمن أنه تعترض عمل اللجنة صعوبات من حيث تكامل العدد القانونى لها، الأمر الذي يترتب عليه تعطيل أعمال المجلس. انتهى الكتاب إلى طلب عرض الموضوع على المجلس للموافقة على أن يكون العدد قانونياً إذا بلغ عدد الحاضرين في اللجنة سبعة أعضاء فقط، وبعرض الكتاب المذكور على الأعضاء لأخذ الرأى وافق المجلس على الطلب..!!. مجلس =

وإذا أضفنا إلى غياب الأعضاء عند الجلسات، غياب الوزراء [1] عن حضور اجتماعات المجلس وخصوصاً عند نظر تقارير لجانه، يجعلنا ندق ناقوس الخطر لوجود أمراض عضال فى جسد البرلمان، ولجانه وإن شئت فقل أمراضاً سرطانية جاءت له من الأغذية المسرطنة التى دخلت له عن مرئ الانتخابات المزورة وهذه القضية هى قضية الأمن القومى التى يجب أن تناقش[2].

= النواب – دور الانعقاد العادى الرابع – مضبطة الجلسة التاسعة والعشرين فى ١٨ من أبريل ١٩٣٤م - ص٦٦٢- مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق – ص٨٢.

(١) انتقد رئيس المجلس الدكتور / أحمد فتحى سرور بشدة غياب بعض الوزراء عن حضور اجتماعات المجلس عند نظر التقارير حول الموضوعات التى تدخل فى اختصاص هؤلاء الوزراء أو عند نظر مشروعات القوانين أو الأسئلة أو طلبات الإحاطة التى تتعلق بهم، ويجب أن تكون الأولوية للمجلس ويكون هناك احترام للتقاليد البرلمانية ومتابعة ما يراه النواب من مناقشات داخل القاعة أو فى لجانه. انظر: سامي متولي – صور برلمانية – جريدة الأهرام القاهرية - عدد الجمعة ٢٦ من ديسمبر ٢٠٠٣م مقال تحت عنوان "رئيس المجلس ومواقف جادة لتفعيل دور المجلس - ص٧.
- وفى التقاليد البرلمانية جواز رفع الجلسة إذا غاب الوزير المختص أثناء إبداء ملاحظات على مشروع القانون، فعدم وجود بعض الوزراء، فلا داعى من أن يبدى النواب ملاحظات والوزير المختص غير موجود، فالأعضاء يجب ألا تضيع ملاحظاتهم هباء منثوراً، والعمل البرلماني لا يكون منتظماً ولا يجنى المرجو منه. مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الثانى – مضبطة الجلسة الرابعة والأربعين – فى ١٢ من أبريل ١٩٢٧م – ص٧٣٤- مدونة التقاليد .. – المرجع السابق - ص٢٦٦.

(٢) بمناسبة الأمن القومى كان مقرراً أن تناقش لجنة الدفاع والأمن القومى بمجلس الشعب يوم الأحد الماضى. طلبات الإحاطة والبيانات العامة المقدمة من النواب ولكن فجأة تقرر إلغاء اجتماع اللجنة المكلفة بمناقشة هذه القضية الخطيرة التى تهدد البلاد، ووضع الحلول الحاسمة لها، وذلك بحجة.. وفاة شقيقة رئيس اللجنة وانشغاله بمراسيم جنازتها، والمثير للدهشة أن لائحة مجلس الشعب تجيز أن ينعقد اجتماع اللجنة برئاسة أحد وكيلى اللجنة...! فايز زايد- أخبار البرلمان – الأخبار المصرية-العدد٣٨٩ السبت ٢٠٠٥/١/١م السنة الثانية-ص١.

الفرع الثاني

حق الأعضاء فى حضور اللجان البرلمانية الأخرى

تنص المادة (٦١) من اللائحة الداخلية أنه «مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص لكل عضو من أعضاء المجلس حق حضور جلسات اللجان ولو لم يكن عضواً فيها، وذلك ما لم يكن الموضوع المعروض عليها متعلقاً بشخصه أو له فيه مصلحة شخصية خاصة. وللعضو حق الاشتراك فى المناقشة باللجنة التى يحضرها دون أن يكون له صوت معدود في مدلولاتها».

والمادة السابقة تجعل كل عضو يملك حضور جلسات اللجان، ولو لم يكن عضواً فيها وعلى وجه الخصوص لجنة الشئون التشريعية فلها أن تدعو الأعضاء لمن يرغب فى الحضور إذا كان مشروع القانون يتعلق مثلاً بالمرافعات المدنية والتجارية، وهذا الأمر يهتم به الأعضاء وغير الأعضاء معاً[1] و« لكل عضو بالمجلس حق إبداء رأيه كتابة فى أى موضوع أو مشروع محال إلى إحدى اللجان، ولو لم يكن عضواً فيها. ويقدم العضو رأيه لرئيس اللجنة قبل الموعد المحدد لنظر الموضوع، وعلى رئيس اللجنة عرض الآراء المقدمة من أعضاء المجلس على اللجنة، وذلك بعد إخطار العضو كتابة بالتاريخ المحدد لعرضها عليها مع دعوته للحضور لإبداء ما يراه من ملاحظات وإيضاحات أمامها، دون أن يكون له صوت معدود في مداولاتها»[2] وهذه المادة تحدد شرطين للعضو وهما:- الأول: أن يقدم رأيه كتابة لرئيس المجلس.الثاني: أن يكون ذلك قبل الموعد المحدد لنظر الموضوع.

(١) مجلس الأمة – دور الانعقاد العادى الخامس – مضبطة الجلسة العاشرة فى ٢ من يناير سنة ١٩٦٨م- ص ٣٩٨ - مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق - ص ٧٨.

(٢) نص المادة (٦٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

الفرع الثالث
علاقة الحكومة بجلسات اللجان البرلمانية

هل يجوز لأعضاء الحكومة حضور جلسات اللجان؟ بعد الاطلاع على نصوص اللائحة تجد أنه يجوز للحكومة حضور جلسات اللجان نصت على أنه« لأعضاء الحكومة ومن ينوبونهم من معاونيهم ولوكلاء الوزارة لشئون مجلس الشعب،حضور جلسات اللجان أثناء مناقشاتها للموضوعات التى تدخل في اختصاصاتهم. ويجوز لكل لجنة أن تدعو- عن طريق رئيس المجلس – أعضاء الحكومة ووحدات القطاع العام، وغيرهم من القائمين على إدارة أية قطاعات أو أنشطة فى المجتمع، وذلك لسماع رأيهم وإيضاحاتهم فيما يكون معروضاً على اللجنة من موضوعات ، وعلى أعضاء الحكومة وغيرهم من شاغلى المناصب والوظائف العامة حضور جلسات اللجنة بعد إخطارهم بالدعوة ، ويجوز لأعضاء الحكومة وغيرهم من شاغلى المناصب والوظائف العامة ومعاونيهم ، أن يصحب معهم الخبراء والمتخصصون من وزاراتهم أو الأجهزة التى يشرفون عليها لحضور جلسات اللجان.ويجب عليهم جميعاً أن يقدموا جميع البيانات والمستندات والإيضاحات والشروح التى تساعد اللجان على أداء اختصاصاتها (١)».

ولنا في هذا المقام مقال هل يوجد وجه لإجبار أحد على الحضور لجلسات اللجان؟ فإذا كان أعضاء اللجنة الأصلين يتغيبون، فمن الممكن أن يتغيب هؤلاء عن حضور الجلسات، الأمر الذي يجب أن تحدده نصوص اللائحة بوضوح، لإجبار من يستدعون للشهادة وذلك كما فى الولايات المتحدة

(١) نص المادة (٦٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

الأمريكية[١] فالغالب- كما يجرى عليه العمل- عندما يتم طلبهم لا يحضرون[٢].

«تكون أولوية الكلام فى اجتماعات اللجان لممثلى الحكومة ثم لأعضاء اللجنة، فلمقدمي الاقتراحات المحالة إليها، ثم للحاضرين من أعضاء المجلس. وتسرى فيما يتعلق بنظام الكلام فى جلسات اللجان القواعد المقررة لذلك فى جلسات المجلس، والتي لا تتعارض مع الأحكام المنصوص عليها بشأن اللجان فى هذه اللائحة» [٣].

وحتى فى اجتماعات اللجان تكون الأولوية للحكومة فهى التى تبدأ بالكلام، ثم يليها أعضاء اللجنة فمقدم الاقتراح ثم الحاضرون. ونظراً لأهمية هذه المناقشات وما يدور فيها تم تنظيم اجتماعات اللجان، وخصوصاً عند حضور الحكومة، فالمناقشات داخل اللجان لا تقل أهمية عن المناقشات داخل المجلس ككل، فهي -كما ذكرنا - المجالس النيابية امصغرة ولذلك أوجبت المادة (٦٥) من اللائحة أن «يحرر لكل جلسة من جلسات اللجان محضر تدون فيه أسماء الحاضرين والغائبين وملخص المناقشات ونصوص القرارات، ويوقع هذا المحضر رئيس اللجنة وأمين سرها وأمين اللجنة. وتعد محاضر كاملة لمناقشات لجان المجلس فى مشروعات القوانين والاقتراحات بمشروعات القوانين، والقرارات بالقوانين المكملة للدستور، والتعديلات الجوهرية الهامة فى القوانين الأساسية، وفى الموضوعات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الهامة، وذلك بموافقة أغلبية أعضاء اللجنة أو بناء

---

(١) راجع ما سبق ذكره عن اللجان البرلمانية في أمريكا ص ١١١: ١٣٣.

(٢) مجلس الشعب – دور الانعقاد العادى الثالث – المجلد الأول – من ١٧ من أكتوبر إلى ٣٠ من ديسمبر ١٩٧٣م- ص ٨٠١ - مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق - ص٧٨.

(٣) نص المادة (٦٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

على طلب رئيس المجلس أو الحكومة، ولرئيس المجلس أن يقرر طبع هذه المحاضر ونشرها بالطريقة المناسبة، وتودع صورة من محاضر اجتماع اللجان مكتب رئيس المجلس ومكاتب الوكيلين وأمين عام المجلس».ومن نص المادة السابقة نجد أن هناك نوعين من محاضر الجلسات التى تحررها اللجان:-

النوع الأول: محضر تدون فيه أسماء الحاضرين والغائبين، وملخص المناقشات ونصوص القرارات، ويوقع هذا المحضر رئيس اللجنة وأمين سرها وأمين اللجنة.

والنوع الثانى: محضر كامل لمناقشات اللجان فى مشروعات القوانين والاقتراحات بمشروعات القوانين أو القرارات بالقوانين المكملة للدستور، والتعديلات الجوهرية الهامة في القوانين الأساسية وفى الموضوعات السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية الهامة ويتم ذلك بناء على موافقة:-

١- أغلبية أعضاء اللجنة.

٢- طلب رئيس المجلس.

٣- طلب الحكومة.

ولنا في الفقرة قبل الأخيرة من النص السابق وقفة وذلك فى جعل رئيس المجلس وحده هو الذى يقرر طبع هذه المحاضر ونشرها بالطريقة المناسبة. وإن كان من الأفضل أن نجعل هذا الأمر للمجلس فى مجموعه، خصوصاً إن كانت القوانين التى تناقش من الأهمية بمكان كما ذكرتها المادة السابقة. أو بمعرفة رئيس اللجنة إن كان الأمر لا يتعلق بالأمن القومي، فيجب أن تنشر

محاضر اللجان بشأن الموضوعات الهامة (١) حتى تعم الفائدة، بل وصل الأمر إلى أن مناقشات هذه اللجان وتقاريرها يعتبر أساساً لتفسيرات المحاكم إلى حد الإلزام أو هما أقرب.

اللجان البرلمانية ومناقشة برنامج الوزارة:-

للجان البرلمانية أهمية بالغة عند مناقشة برنامج الوزارة فاللائحة الداخلية لمجلس الشعب تقرر أنه"يقدم رئيس مجلس الوزراء برنامج الوزارة عند افتتاح دور الانعقاد العادي لمجلس الشعب كما يلقى بيانا عن برنامج الوزارة عقب تشكيلها، ويناقش المجلس بيان رئيس مجلس الوزراء عن برنامج الوزارة ويحال هذا البيان إلى لجنة خاصة لدراسته وإعداد تقرير عنه برئاسة أحد وكيلي المجلس مع مراعاة تمثيل المعارضة والمستقلين".(٢) ويجوز أن يلقى كل وزير بياناً تفصيلياً عن برنامج وزارته أمام اللجنة المختصة أو أمام المجلس.

حاصل القول: إن العلاقة بين اللجان البرلمانية والحكومة وخصوصاً في البحث والدراسة والمناقشة هدفه المصلحة العامة، وهدفاً منشوداً من قبل الرأي العام .

---

(١) اقترح سكرتير عام مجلس الشيوخ في نشر محاضر اللجان المجتمعة التي قامت بدراسة قانون المرافعات المدنية والتجارية، والقانون المدني حتى تعم الفائدة ويدرك الجميع أسس هذه التشريعات على حقيقتها قبل البدء في العمل بتلك القوانين، وقد وافق المجلس على ذلك. مجلس الشيوخ – مضبطة جلسة ٢٢ من نوفمبر سنة ١٩٤٨م – ص ٣٠ - مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق- ص ٨١.

(٢) نص المادة (١١١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

الباب الثاني

اللجان البرلمانية والوسائل الرقابية الأخرى

تمهيد وتقسيم:-

يجمع غالبية الفقهاء(1) من أساتذة القانون الدستوري على أن مراقبة السلطة التشريعية لكل أعمال السلطة التنفيذية ومحاسبتها، هي أهم وظائف المجلس النيابي، وذلك بمساءلة ومسئولية الحكومة سياسياً أمام البرلمان.وتعتبر لجان تقصى الحقائق أقوى الوسائل الرقابية (2) ، والمثال الحي لدور اللجان البرلمانية الرقابي، والعامل المشترك فى النظامين البرلماني والرئاسى.

---

(1) راجع: د. مصطفى كامل – شرح القانون الدستوري – الطبعة الأولى ١٩٥٠م- ص١٨٠، د. وحيد رأفت، ووايت إبراهيم - القانون الدستوري- المرجع السابق- ص ٧١، د. محمد كامل ليلة – القانون الدستورى - المرجع السابق- ص ١٣٠، د. فؤاد العطار- النظم السياسية والقانون الدستورى- دار النهضة العربية ١٩٧٧م ص٢٣٤، د.رمزى طه الشاعر – القانون الدستوري- المرجع السابق- ص٩٦، د.أنور أحمد رسلان- النظم السياسية والقانون الدستورى – دار النهضة العربية – ١٩٩٧م د.صلاح الدين فوزى - النظم السياسية وتطبيقاتها المعاصرة – دار النهضة العربية – ١٩٩٨م، د. ماجد راغب الحلو – القانون الدستوري- المرجع السابق- ص٢٣٣، د.محمود حلمي – دستور جمهورية مصر العربية- المرجع السابق- ص٣٢ د. يحيى الجمل – القانون الدستورى- المرجع السابق- ص١٥٢، د. ثروت بدوى – النظم السياسية- المرجع السابق- ص ٢٨١، سامى عبد الصادق – أصول الممارسة البرلمانية – المرجع السابق – ص٣٦٩.

(2) راجع: د. على عبدالعال سيد أحمد – الآثار القانونية للوظائف السياسية لحل البرلمان – ١٩٩٠م– ص٢٥، د. فائد محمد خربوش – السلطة التشريعية فى الدول العربية ذات النظام الجمهورى تحليل قانونى مقارن- بدون سنة طبع – ص٢٣٠.

-Michel (Ameler) : Parlements une etude comperative sur la structure et le fonctionnement.Des institutions repés entatives dans cinquante. Cinq pays 1966- p. 46.

وسنقسم هذا الباب إلى فصلين:-

الفصل الأول: لجان تقصى الحقائق ودورها الرقابى فى القانون المقارن.

الفصل الثاني: دور اللجان البرلمانية فى تفعيل الوسائل الرقابية.

الفصل الأول
لجان تقصى الحقائق
ودورها الرقابى فى القانون المقارن

تمهيد وتقسيم:-

تعتبر لجان تقصى الحقائق المثال البارز للجان البرلمانية، والتجسيد العملى لدور اللجان البرلمانية الرقابى فى معاونة المجالس النيابية.

ونقسم هذا الفصل إلى:-

المبحث الأول: لجان التحقيق فى فرنسا.

المبحث الثانى: لجان التحقيق فى أمريكا.

المبحث الثالث: لجان تقصى الحقائق فى مصر.

المبحث الأول
لجان التحقيق فى فرنسا
Les commission d'énquête parlementaires

تعد لجان التحقيق نوعاً من اللجان المؤقتة أو اللجان ذات المهمة المحددة Ad hoc والمكونة لبحث مسألة محددة، وتنتهي بمجرد انتهاء بحث المسألة ومناقشتها بواسطة المجلس، وهى تعطى للبرلمان وسيلة مهمة للرقابة على الحكومة [1]، وإجراء التحقيق من الحقوق المسلم بها للبرلمان فى الدول التى

---

(1) د. محمد قدرى حسن- رئيس مجلس الوزراء فى النظم السياسية المعاصرة- رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة القاهرة ١٩٩٠م- ص ٣٥٧: ٣٥٩.

تأخذ بالنظام البرلماني، بل وفي الدول التي تأخذ بالنظام الرئاسي أيضاً [1]، يقوم المجلس بتشكيل لجنة خاصة للتحقيق فى موضوع معين خلال مدة معينة ينتهي بعدها عمل هذه اللجنة. وتقوم لجنة التحقيق باستيفاء المعلومات من مصادرها الأصلية، ولها في سبيل ذلك حق استدعاء الشهود للاستماع إليهم، والاستعانة بما تراه من الخبراء، وكذلك الانتقال إلى موقع العمل محل البحث، وتنتهي اللجنة من عملها بإعداد تقرير يشتمل على نتيجة عملها، والتوصيات التي تضعها لعرضها على المجلس.

والتحقيق هو عبارة عن التحريات التى يقوم بها المجلس نفسه، أو بواسطة مجموعة من الأعضاء يعينها المجلس، وهى تنصب على جميع الموضوعات التى تهم الدولة [2]، وهدفها الكشف عن المخالفات السياسية فى حال وجودها، وإعداد تقرير ختامى لعرضه على المجلس. ونصوص دستور الجمهورية الخامسة قد قيدت إلى حد كبير من سلطات لجان التحقيق، وحدت من وسائل عملها، وقد جاءت الأغلبية البرلمانية لتزيد من صعوبات لجان التحقيق [3]، ولم تستطع لجان التحقيق فى فرنسا التغلب على هذه الصعوبات، فالأغلبية البرلمانية الموالية والإرادة السيئة للحكومة [4] من أهما معوقات لجان التحقيق، تنص المادة (١٤٠) من لائحة الجمعية الوطنية أنه:-

١- يتم تكوين لجنة التحقيق بواسطة الجمعية بالتصويت على اقتراح بقرار،

---

(١) د. عمرو أحمد حسبو – اللجان البرلمانية..– المرجع السابق - ص ٢٨.

(٢) – J.Desandre : Les commissions d, enquete parlementaires ou de controle et droit francaise these paris 11 1975 p. 2.

(٣) –M.Ceoara : Les Commissions d enquête parlementaire sous La vemeré publique mémoire de D.E.S droit public paris 1972. p 5.

(٤) –J.Desander: Les commissions denquete oude controlé Secret ou publicité des travoux pouvoirs No 34 d 1985 p 51ets.

ويبحث ويحال إلى اللجنة الدائمة المختصة، ويناقش بالأوضاع المحددة فى هذه اللائحة، ويجب أن يحدد هذا الاقتراح بداية سواء الوقائع التى تستدعى التحقيق، أو المصالح العامة أو المشروعات الوطنية التى يجب على لجنة المراقبة بحث حالة إدارتها.

٢- ويجب على اللجنة التى يحال لها اقتراح بقرار يرمى إلى تكوين لجنة التحقيق، أن تودع تقريرها فى نفس شهر دورة الانعقاد العادية التالية لتوزيع هذا الاقتراح.

٣- ولا يجوز أن يزيد عدد أعضاء لجان التحقيق على ٣٠ نائباً، وتطبق أحكام المادة (٢٦) من اللائحة على تعيين أعضائها.

٤- ولا يجوز أن يعينوا أعضاء فى لجنة التحقيق، النواب الذين وقعت عليهم قرارات جنائية، أو تأديبية لعدم مراعاتهم الالتزام بالمحافظة على السرية، بمناسبة أعمال لجنة كونت أثناء نفس الفصل التشريعى.

ويشتمل [1] مكتب لجان التحقيق على رئيس ونائبين للرئيس، واثنين من الأمناء، يتقلد منصب الرئيس أو المقرر بقوة القانون عضو في مجموعة يحق لها التوقيع المبدئى على اقتراح بقرار للاقتراع، مع تكوين لجنة للتحقيق أو الإيداع الأول فى حالة تعدد الاقتراحات، إلا إذا أخطرت هذه المجموعة رئيس الجمعية قرارها بعدم الرغبة فى تقلد أى من هذين المنصبين.وعند الاقتضاء يعين أعضاء المكتب والمقرر وفقا للشروط المنصوص عليها في المادة(٣٩).

وتنص المادة (١٤١) من لائحة الجمعية الوطنية أن:" يخطر رئيس الجمعية وزير العدل بإيداع الاقتراح بقرار الذى يرمى إلى تكوين لجنة

(١) نص المادة (١٤٠) الفقرات ١، ٢، ٣ من لائحة الجمعية الوطنية.

التحقيق، ولا يجوز مناقشة هذا الاقتراح إذا أعلن وزير العدل أن تحقيقاً قضائياً يجرى فى الوقائع التى كانت السبب فى إيداع الاقتراح، فإذا كانت المناقشة قد بدأت بالفعل تقطع على الفور. وإذا بدأ تحقيق قضائي بعد تكوين اللجنة، وأبلغ وزير العدل رئيس الجمعية الوطنية بذلك فيخطر الرئيس بذلك رئيس اللجنة التى يجب عليها أن تنهى أعمالها في الحال".

وتنص المادة (١٤٢) من لائحة الجمعية الوطنية أن:"يسمح للأشخاص الذين تم الاستماع إليهم في لجنة التحقيق أن يطلعوا على المحضر الخاص بأقوالهم. ويكون هذا الاطلاع في محله إذا أجرى الاستماع فى جلسة سرية، ولا يجوز إجراء أى تعديل فى المحضر إلا أنه يمكن لصاحب الشأن أن يخطر بملاحظاته كتابة، وتعرض هذه الملاحظات على اللجنة التى يمكن أن تبث فى تقريرها بموجب تلك الملاحظات، بل ويجوز البث التليفزيوني وفقاً للفقرة ٥ من المادة (٦) من الأمر رقم ٥٨ – ١١٠٠ المؤرخ ١٧ من نوفمبر سنة ١٩٥٨م الخاص بكيفية العمل فى المجالس البرلمانية، وجلسات الاستماع إذا لم تقرر لجنة التحقيق الالتزام بالسرية، وتكون لجان التحقيق لفحص عمل الإدارة المالية والفنية للمرافق العامة أو المشروعات القومية، وعندما تقبل الأغلبية بإرادتها طوعاً أو كرهاً تكوين لجان التحقيق أو الرقابة فإن قبول هذه اللجان لا يزال تشكيله أو عدم تشكيله بين الأغلبية والمعارضة [١].

- ولا يقبل رئيس الجمعية أى اقتراح بقرار يرمى إلى تكوين لجنة التحقيق[٢] تهدف إلى عمل بحث تتم في نفس الشروط المنصوص عليها

(١) M. simmony Les groupes: parlement aires de La majorité a L,Assmblée national 1968 – 1978 La mise en place de ces groupes et leurs activites parlementaires these paris 11 1978 . p. 423 ets.

(٢) نص المادة (١٤٤) من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية.

فى المادة (١/١٤٥) أو لجنة تحقيق سابقة، قبل انتهاء مدة الاثنى عشر شهراً تحسب منذ انتهاء عمل أحداهما.

- وفى حالة وجود شك يثبت الرئيس فى الأمر وفقاً لرأى هيئة المكتب فهو الفيصل في مجال الاقتراح بتشكيل لجنة للمعاينة إلى اللجنة الدائمة بالمجلس وتقدم اللجنة الدائمة خلال الشهر التالى تقريرها لتوزيع هذا الاقتراح فى الدورة القادمة على الأكثر (١).

وتنص المادة (١٤٣) من لائحة الجمعية الوطنية أن:"بعد انتهاء مدة الستة أشهر المنصوص عليها فى الفقرة الأولى من الجزء الأول من المادة السادسة من القرار رقم ٥٨-١١٠٠ بتاريخ ١٧ من نوفمبر سنة ١٩٥٨م السالف الذكر، وإذا ما لم تقدم اللجنة تقريرها يقوم رئيس اللجنة بتقديم الوثائق التى بحوزته إلى رئيس الجمعية الوطنية، ولا يجوز أن تصبح تلك قابلة لأي نشر أو لأية مناقشة، ويقدم قرار لجنة التحقيق إلى رئيس الجمعية الوطنية بنشر مضمون هذا التقرير فى الجريدة الرسمية، ويعلن في بداية الجلسة التالية ويتم طبع التقرير وتوزيعه، إلا في حالة وجود قرار يفيد عكس ذلك، ويصدر عن الجمعية عن طريق لجنة سرية، وفقا للشروط المنصوص عليها فى المادة (٥١) من لائحة الجمعية الوطنية، ويمكن أن يناقش دون التصويت عليه فى الجلسة العامة. يقدم طلب تكوين لجنة سرية عن طريق الجمعية، وذلك بتصويت خاص حتى لا يتم نشر جزء أو كل التقرير، وذلك **خلال خمسة أيام كاملة** من إيداعها بغرض نشرها فى الجريدة الرسمية، وبعد انتهاء مدة الستة أشهر التالية لإعلان تقرير لجنة التحقيق، يقدم عضو اللجنة الدائمة المختصة، تقريراً حول تنفيذ توصيات لجنة تقصى الحقائق.

---

(١) -Desandre : op .cit . p 51 ets.

ونشاط لجنة التحقيق يمكن أن يعد أحد العوامل المهمة لتفجير ينابيع الرقابة البرلمانية، ذلك أن الكشف عن بعض الوقائع بواسطة لجنة التحقيق يمكن أن يعد نقطة البداية لأبحاث تكميلية أخرى.ويؤدى كذلك إلى الكشف عن عدم كفاية التشريع والحاجة إلى تعديله أو تكميله. وكما ذهب البعض (١) يجوز للجان التحقيق اقتراح حلول على السلطة التنفيذية، وإن كانت هذه السلطة تقديرية فى الأخذ بها أو الإعراض عنها، باعتبار أنها صاحبة القرار فى السياسة التى تتبعها، وأن قصارى ما ستقوم به السلطة التشريعية هو اقتراح إجراءات تشريعية Measures legislatives لعلاج أوجه القصور التي تم اكتشافها.

حاصل القول: إن نجاح لجان التحقيق فى رقابتها تعتمد في نهاية المطاف، على الثنائي الوثيق الحكومة والأغلبية البرلمانية. فالإرادة السيئة للأغلبية الموجهة التى تعمل على حماية الحكومة، ضد كل انتقاد دستورى إلى إفشال عمل لجان التحقيق وإضعاف النتائج التى تتوصل إليها، وعدم الامتثال إليها أو الإعراض عنها (٢)، ولا يقدح من ذلك وجود التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لأن هذا الأمر يعتمد في الأساس على القوى البرلمانية والمعارضة والأغلبية ومدى التوافق على خط سياسى معين (٣).

المطلب الأول
تشكيل لجان التحقيق في فرنسا

تميز المادة (٦) من أمر ١٧ من نوفمبر سنة ١٩٥٨م المتعلق بعمل المجلس البرلمانى أن هناك نوعين من اللجان هما:-

---

(١) د. مريد أحمد – التوازن بين السلطتين........ – المرجع السابق - ص ١٦٦.

(٢) - Desander: Les commissions ...op. cit. p 51 ets.

(٣) د. مريد أحمد – التوازن بين السلطتين.......... – المرجع السابق- ص ١٦٧.

- **لجان التحقيق**: تتكون بغرض جمع عناصر المعلومات عن وقائع محددة وتقديم نتائج أعمالها إلى المجلس الذى أنشأها، بغرض تفادى أى اعتداء على الفصل بين السلطة التشريعية.Le pouvoir legislative والسلطة القضائية L'autorité Judiciaire ، وإذا تم تكوين لجنة من قبل فإنها تنتهى فوراً بمجرد بدء التحقيق القضائى المتعلق بالوقائع التى أدت إلى تكوينها، وتتكون هذه اللجان لفحص عمل الإدارة المالية أو الفنية للمرافق العامة أو المشروعات القومية.

أما تشكيلها فرئيس المجلس يحدد المدة التي يجب خلالها على رؤساء المجموعات إخطاره بأسماء من يقترحون ترشيحهم ويعلن وينشر Publiées بالجريدة الرسمية أسماء المرشحين، ويسرى النص فور ورود آخر إعلان، وإذا وجد لأى سبب سواء في الدورة أو خارج الدورة ما يستدعى استبدال ممثلي المجلس وفقاً لقواعد المادة السابعة، فإن أسماء المسئولين تعلن وتنشر فى الجريدة الرسمية وينتج الإعلان أثره بعد آخر إعلان(١)، ويجب أن يكون للجنة التحقيق هدف محدد ولا تقوم لجنة التحقيق بأى عمل لا يتعلق بهدفها، وتتناول لجان التحقيق فى فرنسا فى الغالب مختلف الموضوعات مثل، الدين الخارجي ومظاهرات طلاب الثانوية كما حدث في ديسمبر سنة ١٩٨٦م، وبرامج التليفزيون، وتلوث الشاطئ المتوسطي...الخ.

- **لجان الرقابة**: وهى تشكل بهدف فحص النشاط الإدارى المالى والفنى للمرافق العامة، وكان واضعو دستور سنة ١٩٥٨م أوردوا إعادة صياغة العلاقة بين السلطات العامة وذلك بفرض إرساء نوع من الرقابة البرلمانية

---

(١) -M.simmony Les groups: parlementaires op. cit. p 423 ets.

الفعالة، وبعد صدور قانون ٢٠ من يوليو سنة ١٩٩١م المعدل للمادة (٦) من المرسوم رقم ١١٠٠ لسنة ١٩٥٨م فقد تم دمج اللجنتين (التحقيق والرقابة) فى لجنة واحدة وهى لجنة التحقيق، وأصبح هناك نوع واحد من اللجان فى فرنسا وهى لجان التحقيق (١)، ويتم تشكيل لجان التحقيق باقتراح يقدمه أي نائب في البرلمان، أي أن الاقتراح له الطابع الفردي، ومن الناحية العملية فإن طلبات التحقيق تقدم دائماً باسم أعضاء المجموعة السياسية وهى تقدم أساساً من مجموعات المعارضة.ولائحة مجلس الشيوخ لم تتطلب إخطار وزير العدل بالاقتراح بقرار لإنشاء لجنة للتحقيق فى موضوع محدد (٢).

وتنص المادة (١٤٠) من لائحة الجمعية الوطنية المعدلة بالمرسوم رقم ١٥١ فى ٢٦ من يناير ١٩٩٤م أن" إنشاء لجان التحقيق بالجمعية الوطنية ينتج عن تقديم اقتراح بقرار"، وتنص المادة (١١) من لائحة مجلس الشيوخ على أن يحدد الاقتراح بقرار الأعمال التى تخضع للتحقيق سواء ما يتعلق بالمرافق العامة أو المشروعات القومية التى يجب على اللجنة فحصها، ويجب إخطار وزير العدل بطلبات التحقيق إذ لا يجوز وفقاً للمادة ٢/٦ من مرسوم ١٧ من نوفمبر ١٩٥٨م إنشاء لجنة للتحقيق حول موضوعات فصل فيها القضاء أو مازالت خاضعة للإجراءات القضائية، وتنص المادة ٢/١٤١ من لائحة الجمعية الوطنية بأن " لا يناقش الاقتراح إذا أخبر وزير العدل بأن الأعمال المبررة لتقديمه خاضعة للإجراءات القضائية وتتوقف مناقشة الاقتراح على الفور إذا كانت قد بدأت من قبل".

---

(١) -P.mourge: Les enquétes parlementaires these mont pelfier 1993 p 11.

(٢) انظر : د. مريد أحمد– التوازن بين السلطتين........ – المرجع السابق - ص٢٨٣.

وتنص الفقرة الثالثة من ذات المادة "إذا بدأ التحقيق القضائي بعد إنشاء اللجنة – فعلى رئيس المجلس – بواسطة وزير العدل أن يخطر رئيس اللجنة بإنهاء عملها فوراً». ولا يجوز تشكيل لجنة للتحقيق في موضوع سبق أن تشكلت لجنة تحقيق فيه، ولكن شرط النص أن يكون الموضوع المطلوب التحقيق فيه هو ذات الموضوع الذى سبق أن شكلت لجنة للتحقيق فيه، فلا يكفى التشابه في الموضوع أو تقاربه مع الموضوع السابق، وهذا الحظر يمتد لمدة اثنى عشر شهراً يبدأ حسابها من تاريخ انتهاء اللجنة السابقة من مهمتها. ولكن ماذا يحدث في حال الشك حول تماثل الموضوع؟

عند تماثل الموضوع مع موضوع سبق التحقيق فيه قبل ذلك، أو الشك في حساب المدة التى يجب مرورها، فإن رئيس المجلس هو المختص بالفصل في هذا الشأن بعد أخذ رأى مكتب المجلس، واقتراح تشكيل لجنة تحقيق يحال إلى اللجنة الدائمة بالمجلس للفحص، ومناقشته وفقاً للشروط المحددة ولبيان مطابقته للقواعد والإجراءات القانونية المطبقة، وتعرض اللجنة الدائمة تقريرها على المجلس لمناقشته، والتصويت عليه، وتقدم اللجنة الدائمة تقريرها خلال الشهر التالى لتوزيع هذا الاقتراح في الدورة العادية على الأكثر [١].

عمل لجنة التحقيق:-

كانت لجان التحقيق البرلمانية في فرنسا قبل ١٩ من يناير ١٩٧٧م ذات وسائل رقابية ضعيفة مقارنة بالولايات المتحدة الأمريكية أو بريطانيا أو إيطاليا، مما أضعف من دور البرلمان في إقامة حوار متوازن مع السلطة التنفيذية. ولكن بعد ١٩٧٧م أصبح لهذه اللجان وسائل فعالة للرقابة البرلمانية، وأصبحت مدة عمل اللجنة ستة أشهر بدلاً من أربعة أشهر، وتستطيع أن

(١) -J. Desandre: les commissions .op. cit, p. 24 et s.

تستعين بمحكمة المحاسبة، ولها حق الاطلاع على كل مستندات ووثائق المرفق عدا تلك التى لها طابع السرية المتعلقة بالدفاع الوطنى والشئون الخارجية وأمن الدولة الداخلى أو الخارجي، مع احترام السلطة القضائية والسلطات الأخرى. ويجوز للجنة أن تنتقل إلى المكان الذي تراه لمعاينة الأحداث، والاستماع إلى الأشخاص الذين ترى ضرورة الاستماع لأقوالهم لاستجلاء الحقيقة، وسلطات اللجنة في أن تعاقب هؤلاء الأشخاص بعقوبات جنائية إذا رفضوا أداء اليمين أو الحضور للإدلاء بأقوالهم، كما يعاقب على الشهادة الزور والتأثير فى الشهود [1]، وإذا لم تقدم اللجنة اقتراحها خلال الشهر، تنص المادة (٩٤) من لائحة الجمعية الوطنية بأن "تقرر الجمعية إجراء مناقشة النص الأول للاقتراح، وإذا لم تقرر ذلك يعلن رئيس الجمعية عدم اعتماد الاقتراح" وهو ذات النص بلائحة مجلس الشيوخ.

أعضاء لجنة التحقيق:-

يتم تعيين أعضاء لجنة التحقيق فى فرنسا بعد التحقق من توافر شرطين هما:-

الأول: أن يكون العضو نائباً بالجمعية الوطنية أو شيخاً Senator بمجلس الشيوخ، ويجب أن تستمر العضوية حتى انتهاء عمل اللجنة، ويجوز للجنة الاستعانة بغير أعضاء البرلمان بشرط أن يقتصر دورهم على تقديم المشورة والرأى حول موضوع التحقيق، دون التدخل المباشر فى المداولة.

الثاني: يجب ألا يكون العضو قد خضع لعقوبات بسبب إفشائه أسرار العمل، وهذا الحكم لم يطبق في فرنسا منذ ١٩٥٨م فلم يقع أي برلماني في هذا

(١) -J. Gicquel : Droit constitutionnel et institations politiques 16 eme èd montchrestion 1999 p. 113 et s.

الحظر، وبصفة عامة فإن الأعمال السرية تكون نادرة، وليست بالخطورة التى تقضى بتطبيق هذه الجزاءات، أما عن طريقة الاختيار فيتم اختيار أعضاء لجان التحقيق وفقاً للمادة (٢٥) من لائحة الجمعية الوطنية بطريق التمثيل النسبى للمجموعات، وتعلن بالجريدة الرسمية أسماء أعضاء اللجان، كذلك الحكم بالنسبة لأعضاء مجلس الشيوخ، ويختار الأعضاء من بينهم رئيساً لهم، ويغلب الاتجاه إلى اختيار المتخصصين فى موضوع التحقيق.

ويذكر أحد الفقهاء الفرنسيين في بيان أهمية دور لجان التحقيق فى أمريكا بأن لجان التحقيق فى فرنسا تعتبر النموذج الباهت بالمقارنة بالتحقيق فى الولايات المتحدة الأمريكية [1]، وهناك اختلاف تسمية اللجان التى تقدم بهذا التحقيق فى الدول مثل إنجلترا تسمى "اللجان المختارة" (Select committees) وفى فرنسا تسمى "لجان التحقيق" (Commissions dénquête) وتسمى فى مصر "لجان تقصى الحقائق". ولم يتضمن دستور ١٩٥٨م النص على إنشاء لجان للتحقيق باعتبارها وسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، إنما تضمن النص على إنشاء هذه اللجان مرسوم ١٧ من نوفمبر ١٩٥٨م [2].

واللجنة الدستورية بمجلس الشيوخ تلعب دوراً هاماً فى إنشاء لجان التحقيق فلا تعرض الاقتراح بإنشاء لجنة التحقيق إلا بعد أن تضع اللجنة

---

(١) عرفت فرنسا التحقيق مع بداية القرن التاسع عشر حيث اعترف قانون ١٨٣٠م للمجالس بحق الاقتراح التشريعى، وانبثق منه حق المجلس فى تكوين لجنة للتحقيق وفى موضوع معين يقع فى اختصاص السلطة التنفيذية، واستعمل البرلمان حقه فى التحقيق ومن أمثلة ذلك التحقيق حول أعمال حكومة الدفاع الوطنى ١٨٧١م التحقيق حول أحداث ١٦ من مايو ١٩٧٧م والتحقيق حول أحداثي ١٨٩٢، ١٨٩٧م.

(٢) - Duverger (M): le systeme politique francais p.uf 1985. 397.

الدستورية رايها حول مطابقة الاقتراح بقرار مع أحكام المرسوم (١١) لسنة ١٩٥٨م، وهذا دور هام للجنة الدستورية، فلا تبحث سبب أو مناقشة إنشاء لجنة التحقيق، ولكن ينحصر دورها في مدى مطابقة الاقتراح لحكم المادة سالفة الذكر، وبصفة خاصة التحقق من غياب الملاحظات القضائية للموضوع محل التحقيق (الفقرة الأولى من المادة (١١) لائحة مجلس الشيوخ).

واللجان البرلمانية تشكل من أعضاء المجلس الذى قرر إنشاءها يجب لإجراء التحقيق من استمرار العضوية فى المجلس حتى انتهاء عمل اللجنة فلا يكفى أن يكون العضو نائباً أو شيخاً فى المجلس وقت تشكيل اللجنة فقط [١]، هل يجوز للجنة أن تستعين بغير أعضاء البرلمان؟ قد ترى اللجنة من المفيد الاستعانة بغير أعضاء البرلمان، وعند ذلك يمكنها استخدام هذا الحق بشرط أن يتحدد دورهم داخل اللجنة فى أخذ الراى والمشورة حول موضوع التحقيق، دون التدخل المباشر فى المداولة إذ لا تستطيع اللجنة إلحاق بعض الأشخاص للمشاركة فى أعمالها إلا إذا كان قرار تشكيلها يسمح بذلك [٢]، ويغلب الاتجاه على اختيار المقررين من المتخصصين فى الموضوع محل التحقيق.

عدد أعضاء لجنة التحقيق:-

في إنجلترا كان مألوفاً ألا تضم اللجنة المختارة – بدون إذن المجلس – أكثر من خمسة عشر عضواً، وذلك بموجب أحد الأوامر الدائمة، غير أنه تم

---

(١) حدث في عام ١٩٤٦م أن شكلت لجنة للتحقيق حول الأحداث الطارئة التى مرت بها فرنسا فى الفترة من ١٩٣٣- ١٩٤٥م وتكونت اللجنة من ٤٢ عضواً من البرلمان بواسطة الجمعية الوطنية و٢١ عضواً من غير أعضاء البرلمان، ونص الفقرة الثالثة من المادة (١٤٠) من لائحتها يقرر بأن«نطبق أحكام المادة (٢٥) من اللائحة على تعيين أعضاء لجان التحقيق».

(٢) - Desandre (J): op. cit p. 111, 118.

إلغاء هذا الأمر الدائم عام ١٩٨٣م، ومن ثم ترك تحديد عدد أعضاء اللجنة للمجلس الذى يقرر تشكيلها، ويظهر من تشكيل عدد من اللجان المختارة فى الدورة البرلمانية (١٩٨٥-١٩٨٦م) عدم زيادة عدد أعضاء اللجان عن خمسة عشر عضوا[1]، وعدد أعضاء اللجان المختارة عادة أحد عشر عضواً، ومن النادر أن يعين خمسة عشر عضواً، واللجان الفرعية فعادة تكون من خمسة. وتنص المادة (١٤٠) من لائحة الجمعية الوطنية أن «لا تشكل لجنة التحقيق من أكثر من ثلاثين نائباً، الحد الأقصى أما مجلس الشيوخ فى الفقرة الأولى من المادة (١١) من اللائحة بأن يحدد الاقتراح بقرار عدد لجنة التحقيق التي يجب ألا تكون من أكثر من واحد وعشرين عضواً، والحد الأقصى لعدد أعضاء لجنة التحقيق فى مجلس الشيوخ واحد وعشرون عضواً، ورئيس اللجنة يختار عن طريق المجلس في فرنسا ومصر، أما في إنجلترا يتم اختيار رئيس اللجنة من بين أعضائها.

المطلب الثاني

إجراءات عمل لجنة التحقيق فى فرنسا

يجب ألا يكون موضوع اللجنة مخالفاً للدستور، فقد حدث أن رفض رئيس الجمعية الوطنية بفرنسا فى يناير ١٩٩٤م اقتراحاً بقرار مقدم من أحد الأعضاء بشأن إنشاء لجنة للتحقيق حول العلاقات بين Roger-ptrice

---

(١) جدول مقارن:-

اللجنة	عدد الأعضاء	اللجنة	عدد الأعضاء	اللجنة	عدد الأعضاء	اللجنة	عدد الأعضاء
الزراعة	١١	شئون اسكتلندا	١١	الطاقة	١١	المالية والخدمة المدنية	١١
الدفاع	١١	لجنة فرعية	٥	البيئة	١١	لجنة فرعية	٢
التوظيف	١١	التجارة والصناعة	١١	الشئون الخارجية	١١	شئون الويلز	١١
الثقافة (العلوم والفن)	١١	النقل	١١	شئون الإنسان	١١	الحسابات العامة	٥

وأسرة فرانسوا ميتران، وذلك تطبيقاً لنص المادة (٦٨) من الدستور الفرنسي[١]. والأصل أن اللجنة تنعقد داخل المجلس أو في إحدى حجراته، ومن خلال هذا الموقع يمكن أن تخطر من تريد سماع أقوالهم [٢]، وفي بريطانيا تنعقد اللجنة في قصر (ستمنستر)، وإذا أرادت أن تجتمع خارج نطاق البرلمان فيجب أن تحصل على ترخيص بذلك، ما لم يكن قد صرح لها من قبل، وفي فرنسا يحدد قرار إنشاء اللجنة مكان انعقادها، ويتضح ذلك من نص المادة الأولى من القانون الصادر سنة ١٩٧٧م حيث تقضي بأن «على مقرري اللجان ممارسة مهمتهم في الموضوع والمكان، وعلى المعنيين بالأمر تزويدهم بالمعلومات»، وإن كان من الأفضل أن يترك للجنة التحقيق حرية تحديد مكان انعقادها وفقاً لمتطلبات عملها بما يمكنها من الوصول للحقيقة.

أما مدة عمل اللجنة ففي إنجلترا تتمتع اللجان المختارة المرتبطة بالإدارات الحكومية بالثبات والاستمرارية، إذ تشكل لمدة الفصل التشريعي، وتقوم بفحص النفقات الإدارية وفحص سياسة المصالح الوزارية. أما في فرنسا فكانت مدة عمل اللجان محددة بأربعة أشهر، وفقاً للفقرة الخامسة من المادة السادسة من مرسوم ١٩٥٨م الذي ألزم اللجنة بإنهاء عملها وتقديم تقريرها إلى المجلس خلال أربعة أشهر، يبدأ حسابها من تاريخ اعتماد قرار إنشائها، وصدر القانون ١٩٧٧م والمعدل للمرسوم ١٩٥٨م وأطال المدة إلى ستة أشهر بدلاً من أربعة أشهر، وهو ما تناولته الفقرة الأولى من المادة (١٤٣) من لائحة الجمعية الوطنية. وفي مصر المدة خلال شهر على الأكثر،

(١) - Gavin Drewry :the new select committees seconj edition clarendon pres oxford 1989. p 400.

(٢) -Jean Gicquel: Droit Contitutionnel et institutions politiques ADD en dum Au 30 Juin 1994 p. 13.

وذلك حسب نص المادة(٧٠) من اللائحة الداخلية، وذهب رأى[1] بأن هذه المدة تنحصر في إطالة المدة عن شهر، هذا ويفهم من عبارة " ما لم يحدد المجلس موعداً أطول.... [2]" بأن مدة الشهر قصيرة ولا تتناسب مع عمل اللجنة، وخصوصاً إذا كان الموضوع شائكاً، ويقترح أن تكون المدة ثلاثة أشهر، ونحن لا نؤيد هذا الرأي في التحديد، فمدة الشهر ربما تكون قصيرة، ولكن يجب أن يترك التحديد للجنة، فربما تطول أو تقصر حسب الظروف المحيطة باللجنة، وحتى لا يتقادم الموضوع، ويصبح محل النسيان، زد على ذلك اهتمام الرأي العام به.

جلسات اللجان: فى إنجلترا الأصل هو علانية جلسات أعمال لجنة التحقيق، وإن كانت الممارسة العملية تخرج عن ذلك -أحياناً- فعندما يسمح مجلس العموم للجنة أن تأذن للجمهور والصحافة بالحضور أثناء سماع الشهود فإنه يمكن للجنة مخالفة ذلك بالتصويت بالأغلبية.ويمكن لأعضاء مجلس العموم الذين هم ليسوا أعضاء باللجنة حضور جلسات اللجنة مع الالتزام باللياقة والأدب، وقد تقرر بعض اللجان إعلان محضر اجتماع وسماع الشهود مباشرة دون انتظار اكتمال التحقيق أو تدوين التقرير، في حين يفضل البعض الآخر العمل فى سرية تامة، وعدم كشف ما تم الحصول عليه من أقوال الشهود قبل إيداع التقرير لدى المجلس.ومن ثم فإن النظام الإنجليزى يتميز بالمرونة، ويمكن أن يستثنى العديد من الحالات من مبدأ العلانية، الملاحظ أن **اللجان ذاتها هى التى تقرر الأخذ بمبدأ السرية أو مبدأ العلانية** [3] ويستنتج ذلك من تقرير لجنة المحاكمات الإدارية والتحقيقات الصادر ١٩٥٧م فبعد أن

---

(١) د. مريد أحمد – التوازن بين السلطتين........ – المرجع السابق — ص٢٩٩.

(٢) راجع: ما سبق ذكره عن تقارير اللجان في مصر ص ٢٣٦ : ٢٦٤ .

(٣) -Desandre: les commissions.Op. cit. p. 55.

دعت اللجنة إلى أن تكون أسس التحقيق هى الانفتاح بجانب العدل والإنصاف ناقشت اللجنة ما إذا كان يجب أن يكون التحقيق سرياً أو علنياً.

وفى فرنسا وفقاً للمادة الأولى من قانون رقم ٨ من ديسمبر ١٩٥٧م فإن على أعضاء اللجنة أو المشاركين فيها الالتزام بالسرية حتى إيداع التقرير العام وكل شاهد – خلال المدة المحددة سابقاً – كشف عن الأعمال التى عرفها أثناء مثوله أمام لجنة التحقيق البرلمانى – سيعاقب بالعقوبات المحددة فى المادة (٣٧٨) عقوبات، وأخذ بذلك مرسوم ١٩٥٨م حيث نص بأن "على أعضاء لجان التحقيق الرقابية والمساعدين أو المشاركين فى أعمالها الالتزام بالسرية، وكل مخالفة لهذه الأحكام سيعاقب عليها بالعقوبات المحددة فى المادة (٣٧٨) عقوبات، وتنص المادة (١٤٢) من لائحة الجمعية الوطنية أن" للخبراء والأشخاص المستمعين الاطلاع على محضر اجتماع الجلسة، وهذا الاطلاع يبقى مكانه طالما أن الجلسة تتم فى سرية، ولا يجوز إجراء أى تصويت على محضر الجلسة، ومع ذلك يمكن – عند الأهمية – إجراء بعض الملاحظات كتابة، وتخضع هذه الملاحظات للجنة التى يمكنها الإشارة إليها فى تقريرها. والمادة (١٤٢) مكرر تقضى بأنه "فيما عدا إذا قررت لجنة التحقيق تطبيقاً للفقرة الأولى من البند الرابع للمادة السادسة من مرسوم رقم ١١٠٠ الصادر فى ١٧ من نوفمبر ١٩٥٨م، الخاص بأعمال المجالس النيابية بتطبيق مبدأ السرية، يمكن نقل جلساتها عبر التليفزيون.وتجتمع اللجنة في مكان ليست به وسائل اتصال كالتليفون أو مذياع صوت وإذا وجد مثل هذا يتم فصله، ويوجد على باب القاعة حاجب يمنع الأشخاص من الاقتراب من القاعة فيما عدا الأعضاء وأعضاء السكرتارية، ويلتزم الجميع بقاعدة سرية المداولات

داخل قاعة اجتماع اللجنة [1]، وهكذا فالقاعدة في فرنسا هي سرية أعمال لجان التحقيق، ومع ذلك فإن كل لجنة تستطيع أن تطلب التصويت على نشر كل أو جزء من التقرير عن نهاية أعمالها.وفى مصر يشترط ذلك بعد إذن رئيسها م(٨٠).

تدوين أعمال اللجنة: تدوين أعمال اللجان عمل ضرورى لحفظ أعمالها وإثباتها، كما يسهل عمل اللجنة، ويمكنها من الرجوع إلى مناقشات الأعضاء وملاحظاتهم للاستنارة بها في إعداد التقرير النهائي، لذلك يجب أن تدون أعمال اللجان [2]، وفى مصر تقرر المادة (٦٥) من اللائحة أنه يحرر لكل جلسة من جلسات اللجان محضر تدون فيه أسماء الحاضرين الغائبين وملخص المناقشات ونصوص القرارات.

وسائل التقصي والتحري: في إنجلترا يعطى مجلس العموم سلطات كبيرة للجان التحقيق كطلب الشهود والمستندات، ومجلس اللوردات لا يعطى مثل هذه السلطات للجنة، غير أن اللجنة المختارة في كلا المجلسين، يصرح لها بالتحري عن إدارة الأفراد للجهاز الحكومي، أو تسأل عن أمور تدخل في اختصاصاتها، ويمكن أن تطلب اللجنة أية مساعدات من الخبراء .

وفى فرنسا صدر مرسوم ١٩٥٨م الخاص بلجان التحقيق، ولم يكن يقضى بالالتزام بالحضور للإدلاء بالشهادة أمام لجان التحقيق، مما أدى إلى

---

(١) ولائحة مجلس الشيوخ الفرنسي نصت في المادة (١٠٠) أن "كل عضو في لجنة التحقيق لا يحترم أحكام البند الرابع من المادة السادسة من مرسوم ١١٠٠ الصادر فى نوفمبر ١٩٥٨م، بخصوص الأعمال غير المعلنة فى لجنة التحقيق سوف يستبعد من لجنة التحقيق بقرار يصدر من المجلس بدون مناقشة".

-Desandre: op .cit. p. 209

(٢) د. إيهاب زكى سلام- الرقابة السياسية على أعمال السلطة فى النظام البرلمانى – رسالة دكتوراه- كلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٨٣م - ص١٤٠.

رفض العديد من الأشخاص الحضور والمثول أمام اللجنة، وجاء القانون رقم ٨٠٧ لسنة ١٩٧٧م معدلاً للمادة السادسة بمرسوم ١٧ من نوفمبر ١٩٥٨م وأدخل عنصر الإلزام على الحضور أمام اللجنة وفى أداء الشهادة حيث يقضى بأن "للجنة التحقيق أن تستدعي- سواء على يد محضر أو عن طريق مأمور السلطة العامة – أى شخص ترى فائدة الاستماع إليه، وذلك بناء على طلب رئيس اللجنة، ويعاقب على الرفض بغرامة من ٦٠٠ فرنك إلى ٣٠٠٠ فرنك، وتطبق المادتين ٣٦٣، ٣٦٥ من قانون العقوبات فى حالة الرجوع عن الشهادة أو الشهادة الزور أو رشوة الشاهد [1]، وبالإضافة إلى حق استدعاء الشهود حق الاطلاع على المستندات، وحق مراسلة الجهات الإدارية للحصول منها على معلومات خاصة بموضوع التحقيق، وحق الانتقال وعمل زيارات إلى مكان الموضوع محل التحقيق، وكل ذلك بهدف الوصول إلى الحقيقة.

وفى مصر تقرر على جميع الجهات معاونة لجان تقصى الحقائق فى أداء مهماتها م (٥٨، ٥٩) من لائحة مجلس الشعب، إلا أن الأمر يحتاج إلى قانون خاص، على غرار ما يتم في فرنسا، وذلك بتنظيم إجراءات عمل اللجان البرلمانية، تنظيما دقيقا، ولم يصدر هذا القانون فى الدساتير المصرية إلا مرة واحدة، وهو القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٤٧م والخاص بتنظيم إجراءات التحقيق المنصوص عليها منه فى المادة (١٠٨) من دستور ١٩٢٣م وكان يتكون من سبع مواد، ولم ينظم في دستور ١٩٧١م الوسائل الممكنة لعمل اللجان البرلمانية، على غرار القانون الفرنسى الصادر ١٩٧٧م، فصعوبات التقصي والتحري، لا يشعر بها إلا أعضاء اللجان البرلمانية. زد على ذلك عدم مباشرة

---

(١) وجدير بالذكر أن هذا القانون لم يأت بجديد، غير أنه قد زاد من حجم الغرامة، عما كانت عليه في القانون رقم ٢٣ من مارس ١٩١٤م، كما أنه أعاد إلى لجان التحقيق سلطاتها التي فقدتها في ظل مرسوم ١٩٥٨م.

التحقيق في القضايا المنظورة أمام القضاء في فرنسا ومصر، وصعوبة الوصول إلى المعلومات، بسبب سرية المعلومات القضائية، وسرية بعض الأعمال أو المهمة، والتي تتميز بالسرية التامة، مثل سرية الدفاع الوطنى Defeise Nationale ، وسرية التحقيقات المالية Enquêtes fiscales المتعلقة بالضرائب Impots، فكل ذلك – بعض الأحيان - يشل حركة اللجان.

إعداد التقرير: تنص المادة (١٤٣) من لائحة الجمعية الوطنية فى فرنسا فى فقرتها الأولى أن "انقضاء مدة ستة أشهر المحددة فى الفقرة الأخيرة من البند رقم واحد من المادة السادسة من المرسوم ١١٠٠ سنة ١٩٥٨م، ولم تقدم اللجنة تقريرها فعلى رئيسها أن يعيد إلى رئيس الجمعية الوطنية الوثائق التي تحت يده، والتي لا يجوز أن تكون محلاً للنشر أو المناقشة"، والهدف من التقرير إعطاء البرلمان كافة المعلومات عن موضوع التحقيق للوقوف على حقيقة الأمر.ولكن أثر الأغلبية على التقرير يكون - فى الغالب- واضحاً ففي إنجلترا لا يوجد تقرير للأقلية، و حينما تنتهي اللجنة من عملها ينتهي تشكيلها، إذا كانت لجنة مؤقتة أو تنتهى علاقتها بالموضوع، إذا كانت اللجنة دائمة، وبالرغم من عدم وجود تقرير للأقلية، فإنه لا ضمان لاعتماد المجلس لتقرير اللجنة، رغم أنه يعبر عن أغلبية آراء أعضاء اللجنة [1].وفى فرنسا: فإنه يشار فى التقرير إلى الآراء المخالفة التى توضع فى الموضع الذى تتعرض فيه الآراء لمعالجة المسائل المطروحة [2].

المناقشة في المجلس: بعد إعداد التقرير يقوم السيد رئيس اللجنة

(١) د. إيهاب زكى - الرقابة السياسية....- المرجع السابق – ص١٤٢.

(٢) راجع المواد: (٦٧، ٦٨، ٦٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

-Desandre (J); op .cit., p. 323, Amr Hassabo: op .cit, p.455.

بتقديمه للسيد رئيس المجلس لمناقشته فى المجلس، وتقضى الفقرة الثانية من المادة (١٤٣) من لائحة الجمعية الوطنية لفرنسا بأن "يسلم التقرير الذى أعدته لجنة التحقيق إلى رئيس المجلس وينشر إيداع التقرير في الجريدة الرسمية، ويعلن عن افتتاح أقرب جلسة، عدا إذا قرر المجلس العكس، وانعقد في جلسة سرية بالشروط المقررة فى المادة (٥١) فإن التقرير يطبع ويوزع". وقضت الفقرة الثالثة من ذات المادة أن" يكون طلب عقد المجلس فى جلسة سرية نتيجة لقرار من المجلس بالتصويت الخاص بعدم نشر كل أو جزء من التقرير، ويجب أن يقدم الطلب في مدة خمسة أيام تبدأ من تاريخ نشر إيداع التقرير فى الجريدة الرسمية ".

مجمل القول: إن الأصل في فرنسا هو نشر التقرير فى الجريدة الرسمية، عند تقديمه إلى رئيس المجلس وإعلانه عند افتتاح أقرب جلسة، ويستثنى من ذلك عدم نشر التقرير إذا قرر المجلس انعقاده فى جلسة سرية. والأصل في مصر هو إعلان التقرير، ومع ذلك يمكن للمجلس أن ينعقد فى جلسة سرية ليقدر عدم السماح بنشر التقرير م (٢٦٣) من اللائحة، وإن كنا نرى أن النشر يجعل الرأي العام يهتم ويشارك المجالس النيابية فى مراقبة السلطة التنفيذية.

المبحث الثانى
لجان التحقيق فى أمريكا

لجان التحقيق البرلماني في النظام الأمريكي [1] لا يوجد لها نص صريح فى الدستور الأمريكى يقررها، ولكنها تستند إلى العرف الدستوري، وهى منبثقة من آلية بيد السلطة التشريعية للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية،

(١) راجع :. - Ceoara :Les commissions...op. cit. p. 88

وهى لجان التحقيق والتى تنبثق عن اللجنة البرلمانية الدائمة للرقابة. ولكن التحقيق في أمريكا لا يقل أهمية عن التحقيق فى النظام البرلماني، وخصوصاً التحقيق في الأعمال الموكلة إلى السلطة التنفيذية، وفى رقابة تطبيق القوانين والرقابة اليومية بواسطة لجان الكونجرس الخاصة والدائمة أو المشتركة وتعتبر سلطة التحقيق التى يمتلكها الكونجرس من أهم الوظائف غير التشريعية Non legislative Functions [1]. وسلطة التحقيق سلطة رقابية ذات أثر فعال على السلطة التنفيذية من تحقيق واستقصاء ومراقبة، الأمر الذي يجعل لها نفس فاعلية النظام البرلمانى [2]، فلا يوجد فى أمريكا ما يسمى مجلس الوزراء Cabinet، والوزراء مجرد سكرتارية للرئيس أو مشرفين على المصالح الإدارية فى الدولة، ولا يكونون أعضاء في الكونجرس، ولا يجوز لهم حضور جلساته [3].

والهدف المباشر للجان التحقيق فى أمريكا الحصول على البيانات والمعلومات غير المتوافرة لدى الأعضاء، أو الوقوف على الخلل الخطير فى أى جهاز من أجهزة الدولة [4]، وأهمية التحقيقات التي يجريها الكونجرس

---

(١) د. فارس عمران – التحقيق البرلمانى.. – المرجع السابق- ص ٤٦٥.

(٢) النظام الرئاسي الأمريكي لا يعطى البرلمان حق توجيه الأسئلة والاستجوابات للرئيس أو أعضاء الحكومة، كما أن إثارة المسئولية السياسية لوزير من الوزراء أو الوزراء كلهم أمر غير وارد، وبالتالي لا توجد المسئولية الوزارية التضامنية التي تؤدي إلى استقالة الحكومة، وفى المقابل لا يملك الرئيس من الوسائل الفنية ما يجعله يتخلص من البرلمان، فلا يملك حق حل البرلمان، وإن كان له حق الاعتراض على مشروعات القوانين، وكل ذلك لخلق نوع من التوازن بين السلطتين، ويحد من تعسف السلطة الأخرى. راجع: د. مريد أحمد – التوازن بين السلطتين – المرجع السابق - ص ٤١٩.

(٣) -C.Rossitier: parties and politics in America the new American library 1961 p84.

(٤) انظر: د. عمرو حسبو – اللجان البرلمانية..... – المرجع السابق - ص ١٣١. =

أخذت تتزايد يوما بعد يوم، وخاصة في العقود الثلاثة الأخيرة، فهى تملك صلاحيات واسعة، وتتمكن من الحصول على المعلومات الهامة فى مجالي التشريع والرقابة [1]. وهناك اللجان المختارة التى ترتبط بالإدارة الحكومية لمتابعة الحقيقة وسياسة كل وزارة [2]، وتنتهي هذه اللجان بمجرد تقديم تقريرها إلى رئيس المجلس، وأعمال الرقابة فى الكونجرس تخضع للتنسيق بين اللجان فيما بينها، بواسطة لجنة تسمى "Committee oF Government operations" بمجلس النواب، ولجنة تسمى "Committee oF Government Fairs" بمجلس الشيوخ، تحدد برنامج عمل هذه اللجان المختصة، وتمارس هذه المهام فى الغالب بواسطة لجان فرعية تتكون فى إطار اللجنة الدائمة، وتملك هذه اللجان حق طلب مثول أى شخص أمامها Subpoera لسماعه Hearing، وإذا رفض المثول يكون لها حق توقيع عقوبات جسيمة ضده، وهى عقوبة جريمة إهانة الكونجرس Contempt of Congress وهى جريمة مماثلة لجريمة إهانة المحكمة Contempt, of Court، زد على ذلك التحقيقات فى أمريكا يحميها الرأى العام بالمتابعة، فهو يتابع وسائل الإعلام المرئية والمسموعة

= J. Desandre ; Les commission parlementaires op cit .p 2 ets .

J. Mzatier; Le role commission dé enquéte du congress les Etats unis R.D.P 1975 p 997 ets .

(١) د. حسن مصطفى البحرى – الرقابة المتبادلة... – المرجع السابق - ص ٤٦٨، د.حسن سيد أحمد – النظام السياسى للولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا- الطبعة الاولى١٩٧٧م- ص ١٨.

(٢) - I.A Abraham ; Aparlementary dictionary seconel edition Batter warths London 1969 p 61

لمعرفة نهاية هذه التحقيقات (١).

فهذه اللجان تراقب مدى نزاهة تطبيق القانون وسير عمل المرافق العامة (٢)، ونذهب مع البعض (٣) فى أنه يجب أن تكون السلطات الممنوحة للجان التحقيق فى الولايات المتحدة الأمريكية، ممنوحة للجان فى مصر، من فرض رقابة صارمة على الجهاز الحكومي، فسلطات الكونجرس فى رقابة عمل المرافق العامة واسعة (٤)، ناهيك عن أن لجان التحقيق – غالباً – لا تتأثر بالانتماء الحزبى أو الأغلبية البرلمانية، مما يزيد من فاعليتها، بالإضافة إلى عدم عضوية السكرتارية (الوزراء) في البرلمان (٥). وأهم ما يملك الكونجرس لكى يستعيد مكانته فى أن يقوى سلطاته الإشرافية، بأن يكثف الرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية، ومن ثم تقوية لجانه بالمزيد من المراجعة وتقصى الحقائق (٦)، وإن كان يستخدم كذلك إدارة الاعتراض

---

(١) - J.Blonc, J.M virieax ph. Waguet Grandes regimes politiques etrangersirey 1988 p. 16 – 17.

(٢) والكونجرس لا يغمض عينيه عن أخطاء الإدارة الأمريكية بما فى ذلك أهم أقسام عمله وهى سكرتارية الدفاع «البنتاجون» pentagone.

(٣) د. عمرو أحمد حسبو – اللجان البرلمانية........ – المرجع السابق - ص ٢٩.

(٤) -A.Hauriou: 1 sfez institutions politiques et droit constitutionnel éd montc heres tien 1972 p 270.

(٥) د.مريد أحمد– التوازن بين السلطتين......... – المرجع السابق - ص ٤٣٠.

(٦) وأحد تحقيقات اللجنة القضائية فيما يسمى باسم فضيحة "مونيكا لونيسكى" سنة ١٩٩٨م ولجنة تحقيق فى أسباب أحداث ١١ من سبتمبر ٢٠٠١م وتقاعس الإدارة التنفيذية عن الاستجابة للتحذيرات الاستخباراتية ٢٠٠٢م، ومن قبلها تحقيقات لجنة مجلسي الشيوخ والنواب سنة ١٩٧٥م حول نشاط هيئة المخابرات المركزية وتحقيقات لجنة مجلسي الشيوخ والنواب سنة ١٩٨٧م والخاصة ببيع أسلحة لإيران وما يعرف باسم فضيحة "Iran gate". انظر: د. حسن مصطفى البحري - الرقابة المتبادلة– المرجع السابق - ص٩٧٦.

التشريعى على كثير من الأعمال الإدارية، وسن العديد من القيود التشريعية على الرئاسة فى مختلف المجالات بل وإصدار قانون يسمى "بأخلاقيات العمل الحكومي" The Ethics in Government في عام ١٩٧٨م.

المطلب الأول

تشكيل وسلطات لجان التحقيق فى أمريكا

تنشأ لجان التحقيق بواسطة أحد المجلسين (١) وفى الغالب تنعقد جلساتها علنية، والكونجرس رغم عدم وجود نص صريح، اعتاد على تشكيل مثل هذه اللجان، حتى أصبحت توازى قوة الكونجرس التشريعية في الأهمية، بل وتدخلت بشدة في عمل كل من السلطتين التنفيذية والقضائية، عن طريق إجراء التحقيقات القضائية والبوليسية، وآزرت المحكمة العليا الأمريكية هذا الاعتياد عندما قالت: إن سلطة التحقيق ملازمة للعمل التشريعي، وهى تشمل التحرى عن تنفيذ القوانين القائمة، فضلاً عن القوانين المقترحة وإن سلطة التحقيق مع تزويدها بالوسائل اللازمة للإجبار والخضوع لها تعد أداة ضرورية ومناسبة للوظيفة التشريعية (٢)، وإن أخذ على هذا التدخل التجاوز والتعدي على ما خص به الدستور السلطتين التنفيذية والقضائية، دون الكونجرس (٣)، وإذا كان حد اللجان البرلمانية فى أمريكا هو مبدأ الفصل بين السلطات، وحتى لا

---

(١) -Hargove ; the power of modern presidency U.S.A 1974 p 315.
-Charles tiefer; congressional practice and procedure Areference, Researeh and legislative cuide 1989, p 77 special committees .
How congress; workes Second Edition 1991 p 89 – 90. The library of American embassy.

(٢) د. أحمد شوقى محمود – الرئيس في النظام الدستوري– المرجع السابق - ص ٥٧٢.

(٣) د. محمد فتوح محمد – الاختصاص التنفيذى لرئيس الدولة فى النظام الفيدرالى دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – حقوق عين شمس ١٩٧٧م – ص ٦٠.

تستغرق عمل سلطة أخرى، الأمر الذي حدا بالبعض[1] إلى القول بالخشية من ذلك، بقوله: إن سلطة التحقيق والاستقصاء المعطاة للجان بدون أدنى شك نكسة لمبدأ الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، بل وذهب آخر [2] إلى أن ذلك يمثل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات. وإن كنا نرى أن ذلك فيه شيء من المبالغة لأن الأصل في عمل اللجان التعاون، ومبدأ الفصل بين السلطات يقوم على التعاون بين السلطات الثلاثة، ليس الفصل الجامد، واللجان تطبيق عملي لذلك، زد على ذلك فهي لا تملك في أغلب الأحيان إلا سلطات أدبية. ومهمة ونهاية التحقيق وضع السلطة التنفيذية على الطريق الصحيح، ناهيك عن أن العرف جرى على قبول عمل هذه اللجان لفوائدها على رد السلطة التنفيذية إلى الصواب.

سلطات لجان التحقيق:-

قد تصل سلطات التحقيق للجان في أمريكا إلى حد القلق، فهي تمتلك وتتخذ صلاحيات وإجراءات شبه قضائية [3]، فمصدر سلطات اللجان

---

(١) راجع :د. فتحي عبدالنبي الوحيدي – أصول الفكر السياسي وتطور الأشكال المختلفة للحكم المعاصر دراسة مقارنة- الطبعة الأولى سنة ١٩٩٠م - ص ٣٥٦. د. أدمون رباط – الوسيط في القانون الدستوري العام – الجزء الأول الدولة وأنظمتها – الطبعة الثانية – سنة ١٩٦٧م – ص ٤٨٦ – ٤٩٠. د. حسن سيد أحمد – النظام السياسي الأمريكي – المرجع السابق- ص ١٩.

(٢) هارولدلاسكي– نظام الحكم والسياسة فى الولايات المتحدة – ترجمة/ محمد صبحي - سنة ١٩٧٧م – ص ٢٧١.

(٣) بلغ الأمر إلى أن لجنة تسمى "بلجنة ماكاريني" والتي شكلها مجلس الشيوخ خلال الخمسينات فى الفترة من ١٩٥٠م وحتى سنة ١٩٥٤م برئاسة Joseph macartly للتحقيق فى الأنشطة المعادية للنظام الأمريكي والمؤيد للتيار الشيوعي خلال الحرب الباردة. انظر: د. يحيى الصباحي - النظام الرئاسي – دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – حقوق عين شمس سنة ١٩٩١م – ص ٣٧٠.

البرلمانية الواقع لأنها لم تنظم في الدستور، فالواقع والوقائع والحقائق التي تظهر أمامها والتى تثار، هي التي تحكم عملها، لذلك لها سلطات واسعة، ومن أهم هذه السلطات هى إلزام الشهود بالحضور وإلزامهم بالمثول أمامها (١) وإجبارهم على ذلك، بل وعدم حضورهم يجعل من ذلك جريمة يعاقب عليها جنائيا (٢)، وهى تسمى" جريمة احتقار الكونجرس" Contempt of congress، وليت شعري يكون لنا مثل ذلك، وتطبق على من يخالف أو لا يستجيب للجان البرلمانية جريمة إهانة مجلس الشعب. فقد تمت محاكمة "مستر براون" وخمسة من زملائه المتهمين بالشيوعية سنة ١٩٥٠م لرفضهم الإجابة عن بعض الأسئلة، بل وتجدد هذه الإهانة عند كل سؤال يرفض الإجابة عنه، وجهتها إليهم لجنة التحقيق، وكانت عقوبتهم أن تم حبسهم سنة وتغريم كل واحد منهم ألف دولار عن كل مرة اعتبر عدم الإجابة عنها إهانة للهيئة النيابية، التي تمثلها لجنة التحقيق ليس هذا فحسب، بل ويعاقب جنائياً من يدلى بشهادة كاذبة أو زور أمام لجان التحقيق(٣)، وقد تصل العقوبة إلى السجن والغرامة معاً (٤)، ومن السوابق البرلمانية الأمريكية أن العديد من الوزراء

---

(١) د. فتحى عبد البنى الوحيدى – ضمانات نفاذ القواعد الدستورية – رسالة دكتوراه – حقوق القاهرة – سنة ١٩٨٢م – ص ١٠٣ هامش - ص ٢.

(٢) -Michel (Ameller) : parlements op. cit. p 343.

(٣) راجع: إبراهيم عبد الوهاب – بحث عن التحقيقات البرلمانية التى تدخل فى اختصاص مجلس الشيوخ – بمجلد – السوابق البرلمانية باللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ – الجزء الرابع ١٩٥٢م - ص ٢٠ : ٢٢.

(٤) تم معاقبة مدير المخابرات الأمريكية فى عهد الرئيس "نيكسون" بالسجن لمدة عامين – مع وقف التنفيذ – وغرامة ألفى دولار لإدانته بالشهادة الكاذبة أمام اللجنة التى شكلها مجلس الشيوخ للتحقيق فى أنشطة المخابرات الأمريكية، انظر: د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم – دور رئيس الدولة فى النظام البرلمانى – دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – حقوق عين شمس سنة ١٩٩٦م – ص ١٨٨.

الأمريكيين وكبار موظفى الدولة قد مثلوا أمام لجان التحقيق البرلمانية كشهود، وكذلك جنرالات الجيش والعمال العاديين من عامة الشعب، بما يعين سلطة التحقيق على إظهار الحقائق، فجميع من يخضع للرئيس فى أمريكا يخضع عند التحقيق إذا طلبوا للكونجرس بواسطة لجانه، مع انتشار سلطات التحقيق البرلمانى فى أمريكا خشى البعض[1] من أن تؤثر ذلك على طغيان سلطات الكونجرس على السلطة التنفيذية، بل وذهب آخر [2] إلى أن ذلك قد يؤدى فى النهاية إلى تغير النظام الدستورى للدولة برمته والعودة إلى حكومة الجمعية أو ما يعرف "بالدكتاتورية البرلمانية". وإن كنا نرى أن هذا الأمر ربما لا يحدث إلا فى حالة ضعف السلطة التنفيذية، وفساد أعضائها الأمر الذى يجعل سلطات التحقيق البرلمانى تراقب وتعاقب، لكن – كما ذكرنا –التحقيق من أهم وسائل الرقابة بين السلطتين التشريعية التنفيذية، واللجان البرلمانية وتمتعها بالسلطات لا يكون إلا فى حالة الخلل، ولذلك ففي سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة وأن تصدر مذكرات إحضار Subpoena وأن تستدعى للشهادة من ترى فائدة من سماع أقواله، سواء كان من الأفراد أو من الموظفين الحكوميين أو الخبراء، وأن تعقد جلسات استماع Conducting Hearings وتستمع من خلالها إلى شهادات الموظفين Stall Depositions، ووجهات النظر المختلفة حول القضية محل التحقيق، وذلك فى جلسات علنية غالباً وعلى جميع الجهات أن تستجيب لها، وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض، ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك ، وإلا وقع تحت طائلة المساءلة والعقاب طبقا

---

(١) د. أحمد شوقى محمود – الرئيس في النظام الدستوري– المرجع السابق- ص ٥٧٤.

(٢) د. سيد رجب محمد – المسئولية الوزارية فى النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسى الإسلامى – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق– جامعة القاهرة١٩٨٦م– ص٢٤٠.

للقوانين الفيدرالية النافذة [١]. حقيقة الأمر أنه ليس هناك قانون ما يقرر امتيازاً

---

(١) تجدر الإشارة فى هذا الصدد إلى أنه لا يوجد فى الدستور الأمريكى ما يشير إلى تخويل الكونجرس سلطة إصدار مذكرات إحضار The issuance of subpoenas لإرغام الشهود على المثول أمام لجنة التحقيق وانتزاع الشهادة منهم حول القضية التى يجرى التحقيق بشأنها، وبالرغم من ذلك فقد قضت المحكمة الفيدرالية العليا العديد من الأحكام بأن سلطة إصدار مذكرات الإحضار يعتبر عنصراً ضروريا ولازماً لسلطة الكونجرس فى تشريع القوانين، وقد عبرت المحكمة العليا عن ذلك فى حكمها ٢٧ مايو/ أيار عام ١٩٧٥م في قضية إيسلند مقابل صندوق جنود الولايات المتحدة للادخار والتوفير بقولها:-

"The issuance of a subpoena pursuant to an authourized investiqation is simbly an indispensable ingredient of law making : Without it our recognition that the act of authorizing is protected would be meaningless. Eastlandv : united states service fund 421U.S 491– 505 (1975).

كما قضت المحكمة الفيدرالية العليا فى حكمها الصادر في ١٧ من يناير سنة ١٩٢٧م في قضية Mcgrain v daughenty المتعلقة بنزاع بين مجلس الشيوخ وإدارة وزارة العدل بخصوص أحقية الكونجرس فى التحقيق مع أحد أجهزة الدولة التابعة للسلطة التنفيذية، وإجبار الشهود علي المثول أمام لجنة التحقيق وانتزاع الشهادة منهم حول القضية التى يجرى التحقيق بشأنها بأن سلطة التحقيق مع تزويدها بالوسائل اللازمة للإجبار وللخضوع لها – تعد أداة مساعدة وضرورية ومناسبة للوظيفة التشريعية.

The power of inquiry – with process to enforce it – is an essential and appropriate auxiliary to the legislative function.

واستطردت المحكمة العليا فى حكمها المتقدم قائلة: «إن الهيئة التشريعية لا تستطيع أن تمارس سلطتها فى تشريع القوانين بحكمة وفاعلية في غياب المعلومات التى تتعلق بالأوضاع أو المجالات التي سيتناولها التشريع بالتنظيم أو التغيير، وحيث إن الهيئة التشريعية لا تملك بنفسها المعلومات الضرورية المطلوبة فإن عليها اللجوء أو الاستعانة بأولئك الذين تتوافر لديهم مثل هذه المعلومات ولقد أظهرت لنا التجربة أن مجرد طلب تقديم تلك المعلومات لا يكون مجدياً في الغالب، وكذلك أيضا فإن تلك المعلومات التى تقدم طواعية لا تكون دائما دقيقة أو كاملة، ولذلك فإن بعض وسائل الإكراه أو الإجبار تكون ضرورية للحصول على ما هو مطلوب.

"A legisLative body cannat legislate wisely of effectively in the absence of information respecting the conditions which the legislation is =

١

معينا لأي شاهد يستطيع بموجبه رفض الإدلاء بشهادته بخصوص واقعة ما، أو يرفض تقديم أية أوراق أو مستندات أو وثائق ذات صلة بالقضية التي يجرى التحقيق فيها، من قبل أى من مجلسي الكونجرس، أو من قبل أية لجنة مشتركة يتم إنشاؤها بناء على قرار مشترك أو صادر من مجلسي الكونجرس، أو أية لجنة من لجان المجلس، وذلك بحجة أن شهادته حول هذه الواقعة أو تقديمه لتلك الأوراق أو المستندات قد تجعله عرضة للخزى أو العار أو بمعنى آخر من شأن ذلك أن يلحق به السمعة السيئة [1]، في سبيل تفعيل دور لجان التحقيق خصوصاً وضمان أداء عمل اللجان البرلمانية عموماً، وضمان

= intended to affect or change and where the legislative body to affect the requisite information – which nat infrequently is true – recourse must be had to others who do possess it. Experience has taught that – mere requests for such information often are unavailing and also that in dormation which is volunteered not always accurate or complete so some means of compulsion are essential to compulsion what is needed".
انظر: د. حسن مصطفى البحرى – الرقابة - المرجع السابق- هامش - ص ٤٧٦ – ٤٧٧.

(١) انظر: مدونة الولايات المتحدة – المرجع السابق – القانون الخاص بالكونجرس الأمريكي – الفصل السادس – الفقرة ١٩٣ (Privilege of witnesses) ويستشهد به

- United states code op Cit tule. 2 (the congress) ch 6 .(2uscs 193) Congressional and committee procedure : investing ations sec 193 (privilege of withesses).

- Available at: htte//www.access.gpo.gov/uscodeititle22/chapter 6-htmp.

- وقد جاء في هذا الشأن ما يلي:-

"No witness is privileged to refuse to testify to any fact or to produce any paper respecting which he shall be examined by either house of congress or by concurrent resolution of the two houses of congress of by any committee of either house upon the ground that his testimony to such fact or his production of such paper may tend to disgrace him or otherwise render him infa mousu"(12 us c.s. 193).

لنجاحها فى إنجاز مهمتها، تقرر القوانين الفيدرالية [1]أن " كل شخص يستدعى كشاهد بموجب السلطة التى يملكها أى من مجلسي الكونجرس سواء النواب أو الشيوخ للإدلاء بالشهادة أو لتقديم أوراق أو مستندات أو وثائق عن أية قضية ما يجرى التحقيق بشأنها من قبل أى من المجلسين المذكورين، أو من قبل أية لجنة مشتركة يتم إنشاؤها بناء على قرار مشترك أو يتلاقى بصدده مجلساً الكونجرس أو أية لجنة من لجان مجلسي الكونجرس، ثم يقصر أو يهمل فى أداء واجبه بشكل متعمد أو بعد المثول أمام الجهة القائمة بالتحقيق يرفض الإجابة عن أى سؤال يكون وثيق الصلة بالموضوع محل التحقيق، فإنه سيعتبر مذنباً بارتكاب جنحة يعاقب عليها بالغرامة التى لا تزيد عن ألف دولار أمريكي، ولا تقل عن مائة دولار، وبالحبس في سجن عمومي لمدة لا تقل عن شهر واحد، ولا تزيد عن اثنى عشر شهراً.

نتائج تحقيقات اللجان فى أمريكا :-

أثر التحقيق لا ينتهى بمجرد التوصية ولكن باتخاذ إجراءات لمعالجة

(١) انظر: مدونة الولايات المتحدة – المرجع السابق – الباب الثانى – الفصل السادس – الفقرة ١٩٢ Relusal of withess to tesify or produce papers وقد جاء فى هذا الشأن ما يلى :"

Every person who having been summoned as a witness by the authority of either house of congress to give testimony or to produce papers up on any matter under inquiry before either house or any joint committee established by ajoint or concurrent resolution of the two houses of congress or any committee of either house of congress, will fully makes default or who having appeared refuses to answer any question pertinent to the question under inquiry shall be deemed guilty of imprisonment punishable by afine of net wet more than $1000 not less than $100 and imprisonment in comman jail for not less than one month normore than twelue momths 2 us cs 192.

انظر: د. حسن مصطفى البحرى- الرقابة المتبادلة ...– المرجع السابق- ص ٤٧٨.

الموضـوع، أو المحاكمـة البرلمانيـة، وتضـع اللجـان التوصـيات بشـأن عـلاج الخطـأ والقصـور فـى أعمـال السـلطة التنفيذيـة، ويقـوم الكـونجرس بوضـع التشريعات اللازمـة علـى ضـوء التقارير الصـادرة من اللجـان سواء بإصـدار قانون أو بتقليص اختصاصات جهاز إدارى أو إلغائه كلياً، بناء على سلطته فى تنظيم الجهاز الإدارى وإنشاء المناصب وتحديد اشتراطات شغلها. وزد على ذلك فإنه يملك تحديد الاعتمـادات المالية اللازمـة للتحكم فى المرافق العامـة، وتوجيه أهداف نشاطها' وإذا اتضح من نتائج التحقيقات أن الخطـأ الواقع من أعضاء السلطة التنفيذية يشكل جريمة من الجرائم التى تقع فى إطار إجراءات المحاكمة البرلمانية لعزل عضو السلطة التنفيذية المقصر، فإن الكونجرس يقوم باتخاذ إجراءات الاتهام والمحاكمة، وتأخذ في الحسبان التوصيات الصادرة من اللجان عقب التحقيقات عند إصدار التشريعات المستقبلية أو من زيادة أو نقص الاعتمادات المالية.

وإن كـان الواقـع العملـى يوضـح أن الرؤسـاء الأمـريكيين المتعـاقبين قد رفضوا المثول أمام إجراءات التحقيق ولجانه، بل وحجبت الوثائق والمعلومات السرية عنها، لتعلقها بأداء الرئيس ولسلطاته بطريقة فعالة.إلا أن الكونجرس يملك الضغط الأدبى على السلطة التنفيذية بوجود رأى عام قوى وخير شاهد على ذلك أن الرئيس "ريتشارد نيكسون" قد أطيح به ، واضطر إلى الاستقالة بنـاء علـى عمل لجنـة التحقيـق المكلفـة مـن مجلس الشيوخ. فمع الكونجرس ولجانه الرأي العام، ومختلف وسائل الإعلام التى تبين أوجه القصور والفساد ونتائج التحقيقات فهو يقوم بنشر نتائج التحقيقات والتى يتابعها الرأي العامة ساعة بساعة.وتشمل أعمـال التحقيق فى الولايات المتحدة الأمريكيـة جميـع أعضاء السلطة التنفيذية من الرئيس حتى الأفراد العاديين مروراً بالسكرتارية ومختلف الأجهزة والمكاتب التنفيذية وقادة الجيش، زد على ذلك أن القضـاء

الأمريكي يؤيد أعمال لجان التحقيق البرلمانية لعدم تعارضها مع مبدأ الفصل بين السلطات إذ أنها لا تتدخل في الأداء الحكومي وإنما تتطلب أن يكون هذا الأداء متفقاً مع المصلحة العامة بما يحقق تنفيذ القوانين وتوجيه الاعتمادات المالية إلى المرافق العامة.

المطلب الثاني
لجان التحقيق وسلطاتها فى إنجلترا

عنى الدستور الإنجليزي بصورة مفصلة بموضوع لجان التحقيق التى يسميها "اللجان المختارة" تمييزاً لها عن اللجان الدائمة التى تختص بفحص مشروعات القوانين التى تحال إليها من مجلس العموم، ويشكل مجلس العموم هذه اللجان المختارة من بين أعضائه ويعهد إليها بالعمل الذى يعجز هو مجتمعاً عن أدائه وهو الكشف عن الحقائق فى أى أمر من الأمور ويجيز لها من أجل ذلك حق إلزام الشهود بالحضور أمامها سلطة جمع الأدلة وفحصها وطلب الأوراق والوثائق التى تريد الاطلاع عليها.وتدعو الحاجة إلى تشكيل هذه اللجان كلما ظهر فى وقت الأسئلة أو فى وقت المناقشة وإجابة الحكومة على أسئلة الأعضاء في موضوع معين غير مرضية أو ناقصة أو أن الحكومة نفسها ترى وجوب فحص هذا الموضوع بتشكيل لجنة من أعضاء البرلمان تتولى فحصه. ولكل عضو من أعضاء البرلمان أن يقوم باقتراح تشكيل لجنة تحقيق وللحكومة حق مماثل، والغالب هو أن الحكومة هى التى تقترح تشكيل هذه اللجان ويشمل الاقتراح – سواء جاء من الحكومة أو من العضو- على تفصيلات الموضوع المنوط بها تحقيقه وعلى أسماء الأعضاء المقترح اختيارهم، وقد صار العرف على أن يكون تشكيل اللجان متفقاً مع الشكل الحزبى فى المجلس، وعند موافقة المجلس على الاقتراح ومحتوياته وبدأت

اللجنة عملها متبعة في ذلك الإجراءات التفصيلية المقررة في هذا الصدد ومتى أتمت اللجنة عملها أخذ رئيسها فى وضع مشروع تقرير عملها ويعرضه على أعضاء اللجنة للمناقشة فيه، كما يكون لأى عضو فى اللجنة أن يضع مشروع تقرير عن عمل اللجنة، أو بتقديم تعديلات على مشروع تقرير الرئيس وتبت اللجنة بعد المناقشة وبأكثرية الأصوات في أي المشروعين يؤخذ به، وفى التعديلات المقترحة عليه، ثم يصوت على التقرير المختار فقرة فقرة، وبعد الموافقة عليه ترفعه إلى المجلس، وبذلك تنتهى مهمة اللجنة. وتقارير لجان التحقيق – فى جميع الدول البرلمانية- ليست ملزمة للمجلس فللمجلس أن يأخذ بتوصيتها أو لا يأخذ بها حسب تقديره ، وجدير بالذكر أن عدداً قليلاً من التقارير الصادرة عن اللجان المختارة يجرى مناقشتها داخل البرلمان [1]. ولكن تقارير اللجان فى بعض الدول ففى إنجلترا – تنشر الحقائق التى اكتشفتها بحيث يطلع عليها الرأي العام، وهذا يكون له وزنه لدى الحكومة ولدى المجلس، بل وتذاع جلسات الاستماع تليفزيونياً لإظهار الحقائق، والمسئول عنها، وتدارك هذا الخطأ، وفى أمريكا بإمكان اللجان التابعة للكونجرس أن تحجب الموازنة المالية عن وزارات الدولة، إذا كانت غير راضية عن تصرفاتها.

حاصل القول: إن السلاح الوحيد الذي تملكه اللجان البرلمانية في الوقت الحاضر هو التقرير الذى تعده فى نهاية عملها، ونظراً لما يحظى به من تغطية إعلامية واسعة، فيجد المتابعة والحماية من قبل الرأي العام .

---

(١) د. حسن مصطفى البحرى – الرقابة المتبادلة ...– المرجع السابق- ص ٩٦٥.

المبحث الثالث
لجان تقصى الحقائق فى مصر

ونقسم هذا المبحث إلى:-

المطلب الأول: تعريف التحقيق البرلماني .

المطلب الثاني: تشكيل وسلطات لجان تقصى الحقائق فى مصر.

المطلب الأول
تعريف التحقيق البرلمانى

عرف البعض التحقيق البرلمانى بأنه «أحد وسائل الرقابة البرلمانية، ويقصد به معرفة الحقائق عن موضوع محدد يتعلق بنشاط السلطة التنفيذية»(1).وذهب تعريف آخر إلى أنه «لجنة تشكل من أجل إلقاء الضوء على بعض أعمال معينة، أو هو لجنة غير دائمة، تتألف باقتراح المجلس التشريعى، وتجتمع من أجل الحصول على معلومات، وتتخذ الإجراءات فى البحث عن موضوع معين، وتضع تقريراً فى نهاية اجتماعاتها» (2).

وإن كان يؤخذ على هذين التعريفين أنهما لم يعطيا تعريفاً شاملاً، ولم تحدد الجهة التى تقوم بهذه المهمة بالضبط، ولم يبينا موضوع التحقيق، والذي يكون موضوعه أعمال السلطة التنفيذية وأجهزتها، والقائم بالتحقيق ليس في كل الأحوال لجنة خاصة، ولم تتعرض إلى إمكانية قيام إحدى اللجان النوعية

---

(1) د. محمد أنس قاسم جعفر – العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية – دراسة مقارنة على النظام السياسى الجزائرى – دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٨٧م – ص١٦١.
راجع: د. فارس عمران – التحقيق البرلماني- المرجع السابق - ص١٥١.

(2) د. إيهاب زكى سلام – الرقابة السياسية - المرجع السابق – ص١١٩.

للبرلمان بهذا التحقيق [1]. وذهب البعض [2] أن «حق البرلمان فى أن يتوصل بنفسه إلى ما يريد معرفته من الحقائق، وذلك بتأليف لجان خاصة من بين أعضائه لإجراء التحقيقات اللازمة له، لكى يستنير أمامه الطريق فى الشئون التى تدخل فى اختصاصه»، وعرف بأنه [3]«حق البرلمان في الوقوف بنفسه على حقيقة الأمر بشأن موضوع معين، وذلك بتشكيل لجنة من بين أعضائه لجمع المعلومات بخصوص هذا الموضوع، ورفع تقرير له بما انتهت إليه». وذهب البعض[4] إلى أنه «إجراء يلجأ إليه البرلمان بقصد الاستنارة والتى على ضوئها يمكن أن يحدد موقفه».

وإن كانت هذه التعريفات لم تجزم فى أن البرلمان يمارس حقه فى الرقابة عن طريق إحدى لجانه، ولم يكن دور اللجان البرلمانية ومنها لجنة التحقيق البرلمانى أو أية لجنة خاصة بارزة فى هذه التعريفات، فالرقيب هو البرلمان، ووسيلة الرقابة اللجان، والمراقب هى السلطة التنفيذية، هذه هي العناصر المحددة والتي يجب ألا تغفل فى التعريف. وفى تعريف آخر موسع ذهب إلى أنه «شكل من أشكال الرقابة التى يمارسها المجلس النيابى على الحكومة، وتقوم بالتحقيق لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم المجلس مهمتهم

---

(١) د. نبيل شطناوى – مجلة الحقوق – جامعة البحرين – المجلد الأول – العدد الثانى يوليو ٢٠٠٤م – مقال تحت عنوان" دور لجان التحقيق فى فاعلية الرقابة البرلمانية فى الأردن" – ص١٨٩.

(٢) راجع: خالد الزغبى – وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة – دراسة مقارنة – بحث منشور فى مجلة العلوم الإدارية – العدد الثانى – ديسمبر ١٩٨٧م – ص١١٣.

(٣) د. على عبدالعال سيد – الآثار القانونية والوظائف السياسية لحل البرلمان – دون دار نشر - ١٩٩٠م – ص٢٤.

(٤) د. عبد الله إبراهيم ناصف – مدى توازن السلطة السياسية مع المسئولية في الدولة الحديثة – رسالة دكتوراه – جامعة القاهرة ١٩٨١م – ص٩١.

الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية فى مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة، ويحق لها الاطلاع على كل المستندات والوثائق، واستدعاء المسئولين للمثول أمامها والاستفسار عن جميع الملابسات والوقائع»[1].

وتأييداً لهذا التعريف ذهب البعض إلى أنه « يشتمل على معظم عناصر التحقيق البرلماني، إذ أنه أوكل مهمة التحقيق إلى لجنة خاصة تنتخب من أعضاء البرلمان، كما أنه أظهر الهدف منه، والذى يتمثل بالكشف عن جميع القضايا المتعلقة بالمرافق الحكومية، سواء كانت قضايا مالية أم اقتصادية أم قانونية أم أخلاقية... الخ. وإضافة إلى ذلك فإن التعريف بين السلطات التى يجب أن تتمتع بها لجان التحقيق، فقد أعطيت لجان التحقيق الحق فى الوصول والاطلاع على جميع الوثائق المتصلة بموضوع التحقيق وحقها فى استدعاء أى شخص سواء كان مسئولاً أم فرداً عادياً للمثول أمامها» [2].

ونحن نرى أن هذا التعريف أطال فى تعريف التحقيق البرلماني دون مبرر، فالتحقيق البرلماني قد تتولاه لجنة خاصة يشكلها المجلس من بين أعضائه أو لجنة نوعية، وذلك يمكن تعريف التحقيق البرلمانى بأنه **«لجنة برلمانية للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية»**. فالتحقيق البرلماني لا يتم عن طريق البرلمان كله، وقد يباشر المجلس التحقيق البرلماني بكامل هيئته لكن هذه الحالة نادرة[3] أو تكاد تكون معدومة، لكن يتم عن طريق لجنة نيابية - سواء خاصة أم نوعية – والرقابة مهمة هذا التحقيق للتأكد من صحة وعدم

---

(١) د.عبد الوهاب الكيالى – الموسوعة السياسية – الجزء الأول – دون سنة طبع – ص٦٩٩.

(٢) د. نبيل شطناوى – دور لجان التحقيق.. – المرجع السابق – ص١٩١.

(٣) د. محمد كامل ليلة – القانون الدستوري.. – المرجع السابق– ص٣٨٤.

صحة أعمال السلطة التنفيذية، فلا يشترط لإجراء التحقيق[١] أن يكون موضوعه مخالفة أو تجاوزاً للقانون، وذلك لأن التحقيق البرلماني على خلاف التحقيق القضائي لا يشترط لقيامه وجود مخالفة قانونية، بل يمكن أن يتم لتزويد المجلس النيابي بالمعلومات الضرورية عن حقيقة وضع مالي أو إداري أو اقتصادي لأي من الأجهزة التي تندرج تحت نطاق السلطة التنفيذية، وعلى الرغم من أن لجان التحقيق تعد من أهم وسائل الرقابة البرلمانية، فإنه لا يجوز الإسراف في استخدامها حتى لا تضيع الفائدة المرجو تحقيقها[٢].

التحقيق البرلماني والتحقيق القضائي: يتميز التحقيق البرلماني (السياسي) عن التحقيق القضائي من عدة جوانب أهمها:-

فالتحقيق البرلماني: [٣] إجراء يلجأ إليه البرلمان بقصد الاستنارة التي على ضوئها يمكن أن يحدد موقفه، ويهدف إلى الكشف عن مدى تطبيق القانون من قبل أجهزة السلطة التنفيذية في حالة معينة، وذلك بفحص أعمال المرافق العامة ولا يشمل التحقيق السياسي الأفراد العاديين، فهو ذو طبيعة سياسية بحتة، وينتج عنه إذا ما ثبت أي خطأ عقوبة سياسية تتمثل في سحب الثقة [٤]. فالتحقيق البرلماني وسيلة فعالة تساعد البرلمان على أداء مهامه الدستورية، ولهذا استقرت الأنظمة البرلمانية على شرعيتها [٥] وهو ما تؤكده الأعراف الدستورية.

---

(١) د. جورج شفيق ساري – الأسس والمبادئ العامة للنظم السياسية – الطبعة الثانية – دون دار نشر- القاهرة ١٩٩٣م – ص٣٥٢.

(٢) د. محمد عبدالله العربي – دراسات في النظم السياسية- المرجع السابق– ص٣٢٠.

(٣) د. فارس محمد عبدالباقي عمران – التحقيق البرلماني.- المرجع السابق- ص١٥٢٠

(٤) د. عمرو أحمد حسبو – اللجان البرلمانية............- المرجع السابق – ص١٢٩.

(٥) د. عاطف البنا – الوسيط في النظم السياسية – الطبعة الأولى – دار الفكر العربي – القاهرة ١٩٨٨م – ص٣٨٠.

أما التحقيق القضائي: فهو يتم للفصل في منازعة قضائية، وينتج عنه توجيه الاتهام إلى فرد معين بصدد حادثة معينة، وتطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات مع التعاون بينهما، فإن كان هناك تحقيق قضائي ينبغي ألا يجرى التحقيق البرلماني، في نفس الموضوع حتى لا تتدخل أية سلطة في شأن من شئون القضاء، وهو تقليد برلماني يمنع المجلس النيابي من أن يجرى تحقيقاً في ذات المسائل التي تناولتها سلطات التحقيق، والتي تكون محلاً لنزاع معروض على المحاكم بوصفها هيئة قضائية [1]، كما أن الفقه يجمع على عدم قيام المجلس النيابي بإجراء تحقيق حول أية مسألة تدخل في اختصاص السلطة القضائية وتتعلق بها [2].

وعمل اللجان هو عمل سياسى فى المقام الأول وليس عملاً قضائياً [3] وذلك كله احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات [4]، ويأتي ذلك في ظل تبادل الرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإن كلا من هاتين السلطتين تملك الوسائل التي تستطيع بواسطتها مراقبة الأخرى ومحاسبتها على أعمالها [5].

---

(١) د. عادل الطبطبائى – الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية – الكويت – مجلس النشر العلمى ٢٠٠٠م – ص٧٤.

(٢) انظر: د. محمد عصفور – استقلال السلطة القضائية – مطبعة أطلس – القاهرة – ١٩٦٩م – ص١٧٧ وما بعدها، د. جابر جاد نصار – الوسيط في القانون الدستوري- المرجع السابق- ص ٥٠٨؛ د. مصطفى كامل – شرح القانون الدستوري – المرجع السابق – ص٣٤١.

(٣) د. جابر جاد نصار – الوسيط فى القانون الدستورى – المرجع السابق - ص ٥٠٨.

(٤) راجع: المناقشات التى ثارت فى شأن لجان تقصى الحقائق عند مناقشة مشروع اللائحة الداخلية لمجلس الشعب فى الجلسة الرابعة من دور الانعقاد العادى الثانى من الفصل التشريعى الأول بتاريخ ٢٥ من أكتوبر ١٩٧٢م.

-Desandre(J.);op cit. p. 731 et s.

(٥) د. محمد فؤاد مهنا – النظامان الرئاسي والبرلماني- المرجع السابق – ص٣٦٣.

والحكمة من التحقيق البرلماني قيام المجالس النيابية برسالتيها التشريعية والرقابية بشكل فعال، ولذلك يجب أن يكون لها [1] سلطات لحسن تأدية دورها إذ بدونها تصبح عاجزة عن القيام بهذا الدور، فالجهاز الحكومي عندما يلحق به فساد مالي أو إداري ولمعرفة مدى جسامة وخطورة هذه المسائل، يترك الأمر إلى السلطة التشريعية لتقدير ما إذا كان يستوجب إجراء تحقيق من عدمه[2].

والتحقيقات النيابية تنقسم إلى:-

١- **التحقيق التشريعي**: وهو الذي يمكن المجالس النيابية من الإحاطة بجوانب الموضوع المختلفة، قبل إصدار التشريع المنوى إصداره ليأتى متفقاً مع المصلحة العامة.

٢- **التحقيق البرلماني**: وهو التحقيق الذي يقوم به البرلمان للفصل فى صحة عضوية أعضائه المطعون فى صحة عضويتهم، بوصفه سلطة مستقلة عن سلطات الدولة الأخرى.

٣- **التحقيق السياسي**: ويقصد به التحقيق الذى تقوم به لجنة التحقيق، حول موضوع داخل أجهزة السلطة التنفيذية، للكشف عن المخالفات السياسية التى ترتكبها السلطة التنفيذية.

وتشكيل لجان التحقيق من أهم الوسائل التي يتسلح بها البرلمان في مواجهة الحكومة، فيستطيع المجلس أن يفرض رقابة فعالة [3] على أعمال

---

(١) د. إيهاب زكى سلام – الرقابة السياسية – المرجع السابق - ص ١٢١.

(٢) انظر: د. سليمان الطماوى – مبادئ القانون الدستورى – الطبعة الأولى – دار الفكر العربى ١٩٩٠م– ص٣١١.

(٣) د. نبيل شطناوى – دور لجان التحقيق البرلمانى – المرجع السابق – ص١٩٤.

الحكومة، ولاسيما إذا ما شكك في صحة المعلومات المعطاة إليه من قبل الحكومة، بمناسبة سؤال مقدم إليها، أو إذا ما انكشف له ذلك عند المناقشة العامة لموضوع معين، وفي هذه الحالة يقوم المجلس النيابي بنفسه للحصول على المعلومات من مصادرها متبعاً في ذلك الوسائل المختلفة التي يرى أنها كفيلة بتحقيق هدفه في الحصول على الحقائق. والرقابة البرلمانية ليست وسيلة لتصفية الحسابات [(١)] بين البرلمان والحكومة، ولا أداة دعائية للنائب لكسب تأييد ناخبيه، أو إظهار ذكائه أمام الرأي العام، ولا سبيل يهدف به النائب تحقيق مصالح خاصة، بل وسيلة لحسن أداء دور المجلس النيابي لخدمة الصالح العام.

لجان تقصي الحقائق في الدستور:-

«لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة، أو أي جهاز تنفيذي أو إداري ، أو أي مشروع من المشروعات العامة ، وذلك من أجل تقصي الحقائق ، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة. وللجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة، وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وعلى جميع الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفاتها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك» [(٢)] بالاطلاع على نص المادة السابقة وفي ظل التطورات المتلاحقة والتعديلات الدستورية الأخيرة نجد أنها تحتاج إلى إعادة نظر من

(١) د. رمضان محمد بطيخ – النظرية العامة للقانون الدستوري – الجزء الأول – الطبعة الثانية – ١٩٩٨/١٩٩٩م– دار النهضة العربية – ص٢٠٢.

(٢) نص المادة (١٣١) من الدستور.

جوانب عديدة منها:-

١- تقرر هذه المادة الحق فى تكوين لجان تقصى حقائق لمجلس الشعب، وبالتعديلات الأخيرة يصبح مجلس الشورى أحد مجلسى البرلمان - أو هو أقرب- ولذلك نرى أن يصبح له الحق فى تشكيل هذه اللجان كجهة رقابية.

٢- بعد أن أوشك قطار الخصخصة إلى وصول محطته الأخيرة فهل يمكن للجان تقصى الحقائق أن تراقب أعمال القطاع الخاص التى لها أثر بالغ فى المصلحة العامة؟

٣- مدلول النص الدستوري لا يتطرق إلى إلزام واضح على السلطة التنفيذية والجهات المعنية في إنجاز مهام اللجان ٠

وذهب البعض[١]- بحق - إلى أن النص الدستوري الوارد بالمادة (١٣١)، ونص المادة (٢٢٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب والمتعلقة بالتزام الجهات التنفيذية والإدارية بمعاونة لجان تقصى الحقائق، لا يسرى حكمه إلا في حدود هذا النص، فهو التزام على الجهات التنفيذية والإدارية التابعة للسلطة التنفيذية،ولا يسرى على الجهات التى لا تخضع لقوانين الدولة، التي تنص اتفاقيات تأسيسها على عدم سريان قوانين ولوائح الدولة عليها فيما يتعلق بمباشرة لأعمالها إلى أرضها، وتشمل الرقابة البرلمانية جميع أعمال السلطة التنفيذية، وكل ما يتعلق بالمصلحة العامة، حتى ولو وصل الأمر إلى

(١) سامي عبد الصادق – أصول الممارسة البرلمانية – المرجع السابق – ص١٧٧.يراجع مثلاً: اتفاقية تأسيس المصرف العربى الدولى – الجريدة الرسمية – العدد (٢٧) تابع الصادر فى ٤ من يوليو ١٩٧٤م ، والوقائع المصرية (٢٦) بتاريخ ٢٠ من أكتوبر ١٩٧٤م وغيرها من الاتفاقيات التي تنص على ذلك.

مراجعة الاتفاقات الدولية التى تمس هيبة الدولة على أراضيها، وحتى لا نعود إلى الامتيازات الأجنبية التى تغل يد المشرع من التشريع والرقابة، ناهيك عن أن جميع القطاعات الحيوية أصبحت تحت إدارة القطاع الخاص.ونتساءل هل يمكن أن تشكل لجان التحقيق البرلمانية دون الحاجة إلى نص دستوري؟

ذهب البعض (1)- بحق- إلى أن عدم النص على هذا الحق لا يعنى حرمان المجلس منه، لأنه حق تكميلي لاختصاص المجلس فله إصدار قرار فى أمور معينة، وأن كثيراً من البرلمانات فى مصر وفى خارجها مارست هذا الحق بغير النص عليه. فعدم وجود نص دستورى صريح يقضى بممارسة البرلمان الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من خلال لجان التحقيق النيابى لا يعنى حرمان البرلمان من هذا الحق (2)، وتؤكد التقاليد البرلمانية أحقية البرلمان في تشكيل لجان التحقيق، وانتصرت اللجان فى تقريرها لهذا الحق حيث أكدت حق مجلس الأمة فى تشكيل لجنة التحقيق البرلمانية رغم خلو دستور ١٩٥٦م من النص عليه (3).

---

(1) د. سليمان الطماوى – مبادئ القانون الدستورى- المرجع السابق – ص١٩٦.

(2) د. رمزى طه الشاعر – النظرية العامة للقانون الدستورى – القاهرة – مطبعة عين شمس ١٩٨٥م – ص٢٧٠.

(3) وذلك عند تشكيل لجنة التحقيق البرلمانية من أعضاء مجلس الأمة، أحيل قرار التشكيل بعد اتخاذه إلى لجنة الشئون الدستورية، وقدمت اللجنة المذكورة تقريرها الذى انتهت فيه إلى أن خلو الدستور من النص على حق مجلس الأمة من إجراء التحقيق لا يسلب المجلس هذا الحق، خاصة وأن التحقيق تناول المسائل الهامة ذات الطابع التى تؤثر على الجهاز الحكومى وسمعة الحكم وقد وافق المجلس على تقرير اللجنة.مجلس الأمة – مجموعة مضابط المجلد الثانى – مضبطة الجلسة الثانية والثلاثين ٦ من يناير ١٩٥٨م – ص١٦٧٩ – ومضبطة الجلسة الحادية والأربعين – ٢٠من يناير١٩٥٨م – ص١٨١٨، ١٨١٩.مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص١٣٦. جدير بالذكر أن المادة (١٠٨) من دستور ١٩٢٣م، والمادة (٩٨) من دستور سنة ١٩٣٠م=

لجان تقصى الحقائق فى اللائحة:-

«للمجلس أن يشكل لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه النوعية بتقصى الحقائق عن أمر عام له أهمية خاصة، أو لفحص أحوال إحدى المصالح العامة أو الهيئات العامة، أو وحدات الإدارة المحلية أو القطاع العام أو أى جهاز تنفيذى، أو إدارى، أو اى مشروع من المشروعات العامة يدخل فى نطاق الاختصاص الرقابى للمجلس، وذلك لتقصى الحقيقة عن الأحوال أو الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية العامة بالنسبة للموضوع، أو الجهة التى شكلت اللجنة من أجلها، أو لإجراء تحقيقات فى أى موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة كذلك التحقيق من مدى التزام أى من الجهات السابقة بسيادة القانون وبالخطة أو بالموازنة العامة للدولة» (١).

والقراءة لنص المادة السابقة الفقرة الأولى والتى تقرر «للمجلس أن يشكل لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه النوعية...»، فالمجلس له حرية تشكيل لجان التحقيق سواء كانت لجنة خاصة أم لجنة نوعية دائمة، مع الأخذ فى الاعتبار- في رأى البعض(٢)- في حالة تقديم طلب تشكيل لجان تقصى حقائق من اللجنة النوعية المختصة إلى المجلس، يجب أن تشكل لجنة خاصة ولا يحال إليها البحث ضمانا لحيادية اللجنة في عملها، وبالنظر إلى التقاليد البرلمانية نجد أن للمجلس بناء على طلب إحدى اللجان، أن يكلف لجنة خاصة

= تقرران حق إجراء التحقيق « لكل مجلس حق إجراء التحقيق ليستنير في مسائل معينة داخلة في حدود اختصاصه». وليس لهذا النص وجود في دستور ١٩٥٦م، ولا دستور ١٩٦٤م، وإن كان نص عليه فى دستور ١٩٧١م.

(١) نص المادة (٢١٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) د. فارس محمد عبدالباقي عمران – التحقيق البرلماني...– المرجع السابق- ص١٥٢

أو يكلف اللجنة التى تقدمت بالطلب بتقصى الحقائق فى موضوع معين[1].

ولجنة تقصى الحقائق من أهدافها إجراء التحقيق والوصول إلى أمر له أهمية خاصة، وفحص أحوال إحدى المصالح العامة أو المؤسسات أو الهيئات العامة أو وحدات الإدارة المحلية أو القطاع العام أو أى جهاز تنفيذى أو إدارى للوصول إلى الحقيقة عن الأموال أو الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية بالنسبة لأى من هذه الجهات فحص أحوال أى مشروع من المشروعات العامة. والواقع أن مجلس الشعب يعتمد على اللجان البرلمانية للوصول إلى أحد الأمور الآتية :-

الأمر الأول: أن يتكشف عن التحقيق الذى تجريه اللجنة ويقره المجلس وجود خلل فى التشريعات، التي تحكم أعمال الجهة التى تم التحقيق بشأن أعمالها، بما يستوجب علاج هذا الخلل، وفى هذه الحالة يتولى المجلس مهمة إجراء التعديلات التشريعية، أو يطلب من الحكومة التقدم بمشروعات القوانين

---

(١) انظر:مجلس الشعب – دور الانعقاد العادي الثالث – مضبطة الجلسة الخامسة والعشرين- في ٣٠ من مارس ١٩٧٤م – ص١٩٤٤. وفى كلمة للعضو/ نصر عبد الغفار جمعة أن حق المجلس في تشكيل اللجان مبدأ لا اعتراض عليه، ولكن المفروض عندما تباشر هذه اللجان اختصاصاتها، أن تيسر لها جميع المطالب والوسائل والسبل التي تمكنها من وقف الانحرافات، أو إعطاء صورة صحيحة عن موقع من مواقع العمل الهامة، ومن الطبيعي أنه لن تشكل لجان لتقصى الحقائق إلا في الأمور الخطيرة، وقد جرى العمل على أن اللجنة البرلمانية التي تشكل في أية دولة من دول العالم تعتبر أعلى سلطة في الدولة لإجراء التحقيق، أو لوضع أمر من الأمور في مكانه الصحيح ولا تعلوها أية سلطة أخرى، كذلك فإن لجنة تقصى الحقائق لجنة برلمانية، ويجب أن تعطى الصلاحيات لتكون أعلى سلطة في البلاد ولا تعلوها أية سلطة» دور الانعقاد الثاني – الفصل التشريعي الأول – جلسة ٢٥ من أكتوبر ١٩٧٢م – أثناء مناقشة مشروع اللائحة الداخلية لمجلس الشعب. مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق - ص١٣٨.

التى تكفل تلافى هذا الخلل أو تلك العيوب.

الأمر الثاني: أن تتوصل اللجنة إلى نتائج تؤكد عدم التزام الجهة التى أجرى تقصى الحقائق فى شأنها بسيادة القانون، أو بالخطة والموازنة العامة للدولة – ويقررها المجلس في ذلك – وفى هذه الحالة يرتب المجلس مسئولية الحكومة سواء الفردية أو الجماعية، طبقاً للقواعد والإجراءات التى سيأتى شرحها.

الأمر الثالث: أن يسفر تقصى الحقائق عن عدم وجود أية أخطاء أو مخالفات، وقد جرت العادة فى مثل هذه الأحوال على أن يصدر المجلس قراراً بعد مناقشته لتقرير اللجنة باستمرار ثقة الحكومة [١].

فحق التحقيق مستمد من حق المجلس المسلم به فى الوقوف على حقيقة المسائل التى تتناولها قراراته[٢]، ولجان تقصى الحقائق تمثل إحدى آليات الرقابة البرلمانية التى ورد النص عليها فى الدستور المصرى الوارد ١٩٧١م (١٣١)، وقد نظمتها اللائحة الداخلية لمجلس الشعب في المواد من (٢١٨) وحتى (٢٢١)، وتعد هذه الوسيلة – كما يرى البعض وبحق – بمثابة القلب بالنسبة لكافة الوسائل والإجراءات الرقابية الأخرى [٣]، ويرى البعض [٤]" إذا

---

(١) ومثال ذلك: ما حدث فى تحقيقات نقابة التليفونات مع الدكتور/ مصطفى خليل رئيس مجلس الوزراء الأسبق، وقد انتهى التحقيق إلى أن كل ما أسهمه الدكتور/ مصطفى خليل كان سليماً بعيداً عن أية شبهة، مما استحق معه تأييد المجلس له، وتجديد الثقة به وبوزارته. انظر: د. عبدالله إبراهيم ناصف – مدى توازن السلطة .. – المرجع السابق – ص ٣٥.

(٢) د. السيد صبرى – مبادئ القانون الدستورى – المرجع السابق – ص٥٦٩.

(٣) د. رمضان محمد بطيخ – التطبيقات العملية ...- المرجع السابق – ص٢٠٦.

(٤) د. ثروت بدوى – موجز القانون الدستورى – دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٧٥م – ص٢١٥.

كان لمجلس الأمة أن يراقب سياسة الحكومة وأن له في سبيل ذلك توجيه أسئلة واستجوابات إلى الوزراء فله بالتبعية إجراء تحقيقات بواسطة لجان برلمانية – يشكلها لفحص أعمال الحكومة – والوقوف على مواطن القصور والانحراف والخلل".

وهنا يتضح دور لجان التحقيق، إذ يعهد المجلس عادة في التحقيق إلى إحدى لجانه الدائمة أو إلى لجنة خاصة تؤلف لذلك الغرض [١] وأن لجان التحقيق تشكل داخل مجلس الشعب ولا ينضم إلى عضويتها أحد من خارج السلطة التشريعية. ولا يجوز إسناد ذلك للسلطة التنفيذية، فقد يستهدف التحقيق موضوع الفساد في بعض الإدارات أو المصالح أو المؤسسات أو شركات القطاع العام، فالمجلس له الحرية المطلقة في هذا الشأن[٢]. أي يجوز إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال العامة، أو أي مرافق حكومية[٣]، وينتهز المجلس فرصة هذه التحقيقات التي قد تكشف عن عيوب في سير الجهاز الحكومة للعمل على إصلاحها بوسائله، ويستطيع بعد ذلك إحكام الرقابة على الحكومة بعد أن عرف كيفية سير العمل في مصالحها المختلفة، وتقصي الحقائق هدفه بيان وجه الخلل في ممارسة المؤسسات العامة لنشاطها ومعالجتها، ونحن نؤيد ما ذهب إليه أحد الفقهاء على أنه يجب على الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب لما تراه اللجنة تحقيقاً لعملها [٤]. وتستمع إلى أقوال من ترى أن له صلة بالموضوع،وذلك في حالة عدم وجود

---

(١) د. رمزي طه الشاعر – القانون الدستوري... - المرجع السابق - ص١٠٧.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي – السلطات الثلاثة في الدساتير العربية – الفكر السياسي الإسلامي – دراسة مقارنة – دار الفكر العربي ١٩٨٦م- ص٥٥٠.

(٣) د. محمد كامل ليلة – القانون الدستوري –– المرجع السابق – ص٥٨٧.

(٤) د. جابر جاد نصار – الوسيط في القانون الدستوري – المرجع السابق – ص٥٠٨.

نصوص ملزمة بالتعاون مع اللجنة من جانب السلطة التنفيذية،والأصل أن يخضع التحقيق البرلمانى لما يحكم به التحقيق القضائي، من سرية بوصفها من الأمور التى يستلزمها حسن سير التحقيق من جهة، والحافظ على ما انطوى عليه من معلومات تمس مصالح الغير من جهة أخرى (1).

وهناك خلاف فقهى حول سرية وعلانية اجتماعات لجان التحقيق فذهب جانب من الفقه (2) إلى أنه يجب أن تكون جلسات واجتماعات لجان التحقيق علنية وخاصة فى الحالات التى يكون المقصود منها اطلاع الرأي العام على أن التحقيق يجرى لاعتبارات المصلحة العامة، ولا تسيطر عليه نزعات فردية أو يسير وفقاً لمصالح خاصة، والحالة التي لا يكون إجراء التحقيق لها ضاراً بالمصلحة العامة، وجانب آخر ذهب(3) إلى وجوب سرية جلسات وأعمال لجان التحقيق النيابية، وحجة أنصاره أن السرية تساعد على ضمان الثقة وتعميقها بين الوزير المعنى ولجنة التحقيق النيابية، ونتفق مع ما ذهب إليه أنصار علانية جلسات التحقيق لاتفاقه مع المصلحة العامة.

المطلب الثاني

تشكيل وسلطات لجان تقصى الحقائق فى مصر

«تشكل لجنة تقصى الحقائق بقرار من المجلس بناء على طلب من اللجنة العامة أو إحدى لجانه الأخرى، أو بناء على اقتراح مقدم كتابة إلى رئيس المجلس من عشرين عضواً على الأقل. ولا يجوز أن يقل عدد أعضاء اللجنة المشكلة لتقصى الحقائق عن سبعة ولا يزيد على خمسة وعشرين

(1) د. أحمد فتحى سرور – الوسيط فى قانون الإجراءات الجنائية – دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٨٥م – ص٦٠٠.

(2) د. عبدالله إبراهيم ناصف – مدى توازن السلطة ...- المرجع السابق – ص٣٥٧.

(3) د. نبيل شطناوى – دور لجان التحقيق في الأردن ..– المرجع السابق - ص ٢٠٥.

عضـواً، يختـارهم المجلس بنـاء علـى ترشـيح رئـيس المجلـس، مـع مراعـاة التخصص والخبرة فى الموضوعات المشكلة من أجلها اللجنة. على أن يراعى تمثيـل الهيئـات البرلمانيـة للأحـزاب المعارضـة والأعضـاء غيـر المنتمـين للأحزاب إذا كان عددهم فى المجلس لا يقل عن عشرة أعضـاء. ويحدد قرار التشكيل رئيسها وتختار أمانـة خاصـة باللجنـة مـن بين أعضـائها أومـن بين العاملين بالأمانة العامة للمجلس بناء على ما يقترحه رئيس اللجنة» (١).

بادئ ذي بدء تحمد اللائحة على أن جعلت للجان البرلمانيـة أحقيـة طلب تشكيل لجنة لتقصى الحقائق، وإن كنا نرى أن قيد العدد المحدد فى نص المادة السابقة وسلطة رئيس المجلس في ترشيحه محل نظر، فكان من الأفضل أن يترك تشكيل لجنة التحقيق حسب أهمية وتشعب الموضوع المحال إليها.

فقد أثار أحد الأعضاء تساؤلاً عن القصد من تحديد عدد أعضـاء لجنـة تقصـى الحقـائق بـألا تقل عن سبعة ولا يزيد علـى خمسة وعشرين عضـواً، فأجاب المقرر قائلاً: "الواقع أن تشكيل لجنة تقصـى الحقـائق يتم تحديد عدد أعضائها بحسب أهمية وتشعب الموضوع المراد بحثه، وليس هنـاك أى قيد على تحديد عدد الأعضاء وإنما يترك هذا الأمر اختيارياً "(٢).

اللائحة الداخلية لمجلس الشعب تقرر بـأن لجنة تقصـى الحقائق تشكل بقرار من المجلس بناء على طلب كلٍ من:-

(١) نص المادة (٢١٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) كلمة العضو/ حسن حافظ أثناء عرض نص المادة (٢١٩) فى مشروع اللائحة الداخلية للمجلس فـى جلسته التاسـعة عشـرة بتـاريخ ١٦ مـن أكتـوبر ١٩٧٩م.انظـر: سـامي عبدالصادق - أصول الممارسة البرلمانية - المرجع السابق - ص ١٧٦.

١- اللجنة العامة لمجلس الشعب، والسوابق البرلمانية تؤكد أن اللجنة العامة لا تطلب ذلك إلا بمناسبة إثارة أمر له أهمية خاصة(١).

٢- أو إحدى لجان المجلس الأخرى، وهناك حالات طلبت فيها إحدى اللجان النوعية إجراء تحقيق بتكليف لجنة الصناعة والطاقة بتقصي الحقائق عن أسباب توقف مصنع تغليف الأغذية بمدنية العاشر من رمضان التابع لشركة شمتو، بناء على طلب لجنة الصناعة والطاقة، بعد إحالة رئيس المجلس الموضوع إليها – ابتداء – لإعداد تقرير عنه(٢)، وهنا يجب أن تشكل لجنة خاصة فى حالة تقديم الطلب من اللجنة النوعية المختصة لتقصى الحقائق تنزيها لها من عدم الحيادية.

٣- أو بناء على اقتراح مقدم كتابة إلى رئيس المجلس من عشرين عضواً على الأقل، ونؤكد أن توازن القوى فى مجلس الشعب لا يجعل هذا وارداً- في الغالب- فعدد المعارضين والمستقلين لا يكفى لقيام تشكيل متوازن لأنه- أحياناً- يقل عن العشرين، فالأفضل أن يقل عدد من يقدم طلب التشكيل. وتشير السوابق البرلمانية فى هذا الخصوص إلى أن إجراء التحقيق البرلمانى بناء على اقتراح مقدم إلى رئيس المجلس من عشرين عضواً على الأقل، وغالباً ما يكون بمناسبة أسئلة أو طلبات الإحاطة أو استجوابات موجهة إلى الحكومة، عن أسباب وجود قصور

---

(١) ومثال ذلك تشكيل لجنة خاصة لتقصى الحقائق بناء على طلب اللجنة العامة للمجلس حول ما أثير عن اتفاقية التليفونات ١٩٧٩م.انظر: مجلس الشعب مضبطة الجلسة الحادية والثلاثين المنعقدة بتاريخ ١٩٧٩/١٢/٣٠م - ص٢٩٩٦.

(٢) مجلس الشعب – الفصل التشريعى السادس – دور الانعقاد الخامس – مضبطة الجلسة ٣٨ بتاريخ ١١ من فبراير ١٩٩٥م – ص ٧، مضبطة الجلسة ٨٦ بتاريخ ٢٩من مايو ١٩٩٥م – ص٢٣.

معين بواحد من الأنشطة التى تباشرها الجهات التابعة لها، وبالفعل تم تشكيل لجنة لتقصى الحقائق حول موضوع تكرار استيراد لحوم مجمدة من الخارج ١٩٨٠م، وذلك عقب السؤال الذى تقدم به أحد أعضاء المجلس إلى وزير التموين عن أسباب تكرار استيراد لحوم فاسدة (١).

سلطات لجان تقصى الحقائق:-

«للجنة تقصى الحقائق أن تتخذ كافة الإجراءات اللازمة للحصول على البيانات والمعلومات الإدارية المتعلقة بما أحيل إليها من موضوعات، وأن تجرى بما يقتضيه استجلاء الحقيقة بشأنها من استطلاع أو مواجهة أو زيارات ميدانية فى التحقيقات. وإذا تعذر على لجنة تقصى الحقائق تقديم تقريرها إلى المجلس فى الموعد الذي حدده، وجب عليها إعداد تقرير للمجلس يتضمن العقبات والأسباب التى أدت إلى تأخيرها. وعلى جميع الجهات المختصة أن تعاون لجان تقصى الحقائق فى أداء مهمتها، وعليها أن تقدم لها الوسائل اللازمة لتجميع ما تراه من أدلة، وأن تمكنها من أن تحصل على ما تقرر حاجتها إليه من تقارير أو بيانات أو وثائق أو مستندات، من أية جهة رسمية أو عامة. ويتحمل المجلس نفقات الزيارات الميدانية التى تقوم بها لجان تقصى الحقائق»(٢). ولحسن أداء عمل لجان التحقيق البرلماني،أعطت المادة السابقة هذه اللجان سلطات يستوجبها دورها أثناء التحقيق ومنها:

---

(١) مجلس الشعب – الفصل التشريعى الثالث – دور الانعقاد الثانى – مضبطة الجلسة السادسة بتاريخ ٢٨ من مارس ١٩٨١م – ص٤٨٣.

(٢) نص المادة (٢٢٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

أ- سلطة اللجان على الوثائق: تمتلك لجان التحقيق حق الاطلاع على وثائق الأجهزة الحكومية والحصول على البيانات والمعلومات المتعلقة بما أحيل إليها من موضوعات.

ب- سلطة اللجان على الأشخاص: للجان أن تطلب استدعاء الوزير المختص وتقديم الاقتراح أو من ترى لزوم [1]سماع رأيه.

---

(١) ومن معوقات نجاح هذه اللجان في أداء وظيفة التحقيق البرلماني تطلب تكليف الشهود بالحضور أمامها للاستماع إلى شهادتهم والاطلاع على الأوراق والوثائق وإلزام من تكون في حوزته بتقديمها وهذا يتطلب سلطة مباشرة. ووجوب أن يكون هناك سلطة إلزامية للبرلمان بواسطة لجنة من لجانه وعمدت كثير من الدساتير البرلمانية قطع لكل جدل في هذا الأمر إلى إيراد نصوص فيها تخول للجان البرلمانية هذا الاختصاص القضائي، والقاعدة في فرنسا هي سرية لجان أعمال التحقيق ومع ذلك فإن كل لجنة تستطيع أن تطلب التصويت على نشر كل أو جزء من التقرير العام عند نهاية أعمالها ويستفاد من المادة الأولى من القانون ٨ من ديسمبر ١٩٥٣م والتي تقرر التزام أعضاء اللجنة أو المشاركين فيها السرية حتى إيداع التقرير العام وعلى كل مشاهد خلال المدة المحددة سلفا أن يكشف عن الأعمال التي عرضتها أثناء مثوله أمام لجنة التحقيق البرلمانية. وللجان التحقيق حق استدعاء الشهود وحق الاطلاع على المستندات وحق مراسلة الجهات الإدارية للحصول على المعلومات خاصة بموضوع التحقيق وحق الانتقال، وعمل الزيارات إلى مكان الموضوع ومحل التحقيق وذلك بهدف الوصول إلى الحقيقة، وهي في عملها لها سلطات على كل شاهد وعلى كل شاهد أن يكشف عن الأعمال التي مرت به أثناء مساءلته أمام لجان التحقيق وتغيير الحقيقة يعتبر شهادة زور.

ففي الدستور الإيطالي ١٩٤٧م: قررت المـــادة (٨٢) أن " كلا من المجلسين له أن يدير كيفية إجراء التحقيقات اللازمة في المسائل ذات الطبيعة العامة ومن أجل ذلك له أن يعين من بين أعضائه لجنة تحقيق يتفق تشكيلها مع التشكيل الحزبي في المجلس وتباشر اللجنة بحوثها وتحقيقاتها بنفس الاختصاصات التي للسلطة القضائية وبنفس القيود "

وفي الدستور الألماني ١٩٤٩م: قررت المادة (٤٤) أن " لمجلس النواب الحق - ويكون هذا الحق فرضاً عليه في حالة طلب ربع الأعضاء - في تشكيل لجنة تحقيق =

ج- سلطة اللجان في المكان: حقها في الانتقال إلى خارج المجالس النيابية، وهنا يلتزم المجلس النيابي بتكاليف انتقال اللجان للزيارات الميدانية، إذا لزم الأمر عند التحقيق، ليس ذلك فحسب ولكن شمولها بالحصانة البرلمانية. (١)

وللجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من الأدلة وعلى جميع الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب لطلبها (٢)، والنص حصر سلطات لجان التحقيق فى ألا تتعدى الاختصاص الموكول إليها، بمعنى أن اللجنة لا تمتلك من السلطات سوى تلك السلطات التى منحها إياها المشرع(٣). وضمن النطاق والزمان المحددين بمعرفته (٤)، وذلك فيه تضييق على عمل اللجان البرلمانية دون مبرر، لأن اللجان البرلمانية عندما تتكشف أمامها الحقائق لا تنتظر حتى تضيع الحقائق المرتبطة بالموضوع، وحتى لا تصبح اللجان مكتوفة الأيدى، يجب أن يصبح الرأي النهائي للمجلس، بعدما تتخذ الإجراءات التي تراها اللجنة المختصة بالتحقيق مناسبة، ويؤيد ذلك صريح نص المادة (٢٢١)

=من أعضائه تكون لها سلطة جمع الأدلة في إجراءات علنية ويجوز جعلها سرية وتطابق الأحكام الخاصة بالإجراءات الجنائية في قيامها بجمع الأدلة وعلى جميع المحاكم والسلطات الإدارية أن تقدم للجنة التحقيق ما بحوزتها وقرارات لجنة التحقيق ليست خاضعة لإعادة النظر من جانب السلطة القضائية وإن كان للمحاكم إن كان معروضاً عليها من دعاوى حرية تقدير قيمة الوقائع التي استند إليها تقرير اللجنة". د.محمد عبد الله العربي – دراسات في النظم – المرجع السابق – ص٣٢٠.

(1) J. Claude; les pouvoirs Op.cit., 25 ets. , J.D esandre; la responsabliite Op.cit., 731 ets, Giequel ;Droit , Op.cit., 113 ets.

(٢) د. شمس مرغني – القانون الدستوري – عالم الكتب القاهرة ١٩٧٧م – ص٦٤٨. انظر: د. جابر جاد نصار – الوسيط في القانون الدستوري – المرجع السابق – ص٥٠٩.

(٣) - J. Desandr; Les commissions op. cit . P. 55 ets.

(٤) د. إيهاب زكى سلام – الرقابة .... – المرجع السابق - ص ١٣١.

بنصها على أن يشمل تقرير اللجنة ما اتخذته من إجراءات لتقصى جميع الحقائق عن الموضوع المحال إليها، وما تكشف لها عن حقيقة الأوضاع...، بل وتقديم مقترحاتها بشأن العلاج للسلبيات يجعل لها سلطة فى تتبع الموضوع المحال إليها وحتى لا يكون تقريرها أبتر. زد على ذلك اللجان لا تملك سلطة استدعاء الشهود أو تحليفهم اليمين أو توقيع جزاءات عليهم، وعلة ذلك عدم وجود نص يمنح لجنة التحقيق تلك السلطة فى تلك الأحوال، ولا يستطيع البرلمان تخويل لجان التحقيق تلك السلطة بقرار يصدره فى هذا الشأن، نظراً لعدم وجود نص عام يحكم هذا الموضوع ويستند إليه البرلمان، ولذلك يجب أن تقرر هذه السلطات بنصوص تشريعية، وإلا فلا تستطيع هذه اللجان فرض إرادتها على الجهات التي تراقبها، وتكون سلطتها محصورة في نطاق أسوار البرلمان وحرمه، ولا يمكن أن تتعدى هذا النطاق إلا بنص صريح (١). ونرى مع البعض (٢) ضرورة أن يصدر تشريع ينظم إجراءات التحقيق البرلماني، ويضع العقوبات التى يمكن توقيعها في حالة تخلف الشهود وامتناعهم عن الإدلاء بشهاداتهم، أو في حالة الشهادة الزور، وإن كان - احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات- على المحاكم تطبيق ذلك، ولكن سلطة الإحالة تكون من قبل اللجان البرلمانية.

وندلل على ذلك بنص المادة (٥٧) من القانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥م والتي تقرر«يكون لكل رئيس من رؤساء لجان انتخابات رئيس الجمهورية السلطة المخولة لمأموري الضبط القضائي، فيما يتعلق بآليات الجرائم التي تقع في قاعة اللجنة» وهذا النص يقر بسلطة لجنة الانتخابات الرئاسية فى الضبط القضائي، فأولى لعمل اللجان البرلمانية داخل وخارج المجلس، أن يكون لها

---

(١) د. محمد كامل ليلة – النظم السياسية...... – المرجع السابق – ص٦٣٣.

(٢) د. عمرو احمد حسبو – اللجان البرلمانية ...– المرجع السابق – ص١٣٠.

حق في ذلك، كمأمور الضبط القضائي، وأن يصبح ضبطاً برلمانياً، الأمر الذي يؤدى- من وجهة نظري- إلى أن يكون للجان البرلمانية سلطة **"الضبط البرلماني"** في عملها خارج المجلس. وتدعيماً لذلك نجد أنه مقرر في الدول ذات الأنظمة البرلمانية، ففي فرنسا مثلاً نلاحظ أن القانون الصادر في ٢٣ من مارس ١٩١٤م، رخص لكل من مجلسي النواب والشيوخ(الجمعية الوطنية) الحق في منح لجانه أو إحداها سلطة استدعاء الشهود وتحليفهم اليمين وتوقيع العقوبة عليهم في حالة رفضهم الحضور أو تغييرهم للحقيقة وفي الشهادات التي يدلون بها [١]، وتقرر اللائحة الداخلية في مجلس الشعب السوري حق اللجان في ذلك وخصوصاً لجان التحقيق [٢].

ويثار تساؤل حول سلطات لجان التحقيق هل تصل سلطاتها إلى حد سلطات قاضي التحقيق من استدعاء الشهود والخبراء وتوقيع عقوبة على من تخلف منهم عن الحضور؟ أو أن يمتنع عن الإجابة أو الأسئلة أو الاستفسار أو يمتنع عن أداء اليمين أو يشهد زوراً أمام اللجنة؟ وهل تملك سلطة إحالتهم إلى المحكمة لمحاكمتهم عن ذلك؟ وهل يتعارض ذلك مع مبدأ الفصل بين السلطات؟

اختلف الفقهاء حول ذلك فذهب جانب من الفقه[٣] إلى أن لجان التحقيق لا تتمتع بسلطات قاضي التحقيق، فهي تملك حق استدعاء الشهود أو الخبراء ولا تملك سلطة إلزامهم بالحضور أمامها، ولا تملك حق توقيع عقوبة ولا تملك حق إحالتهم إلى المحكمة المختصة، وذلك بحجة أن البرلمان لا يملك حق اتخاذ إجراءات، هي من صلب اختصاص السلطة التنفيذية أو القضائية.

---

(١) د. محمد كامل ليلة – النظم السياسية – المرجع السابق – ص٦٣٢.

(٢) د. حسن مصطفى البحري – الرقابة المتبادلة – المرجع السابق – ص٧٧٠.

(٣) د. مصطفى كامل – شرح القانون الدستوري - المرجع السابق – ص٣٤١.

وذهب جانب آخر من الفقه[1] إلى أن للجنة التحقيق البرلمانية سلطة قاضي التحقيق في استدعاء الشهود والخبراء وتوقيع العقوبة على من تخلف منهم عن الحضور، ويرى جانب[2] أنه يجب أن يصدر تشريع ينظم إجراءات التحقيق البرلماني ويضع العقوبات التي يمكن توقيعها في حالة تخلف الشهود أو امتناعهم عن الإدلاء بشهاداتهم أو في حالة الشهادة الزور ذلك أن منح لجان التحقيق البرلمانية اختصاصات تباشرها حصراً السلطة القضائية كالاستماع إلى الشهود واتخاذ الإجراءات القانونية بحق المتهمين منهم عن الإدلاء بالشهادة، فإن ذلك لا يخل بمبدأ الفصل بين السلطات، لأن منح هذه الاختصاصات للجان يعد أمراً لازماً وضرورياً للقيام بأعمالها، فهذه اللجان وفي كثير من الحالات، ومع توافر هذه الاختصاصات لديها، تعجز عن الوصول إلى الحقيقة فكيف يكون الأمر وهي لا تملك مثل هذه الوسائل بين يديها؟» ومع اتفاقنا من حيث المبدأ مع الرأي الثاني بضرورة تمتع لجان التحقيق البرلماني بسلطات، ولكن نختلف في نوع السلطات التي تملكها اللجان البرلمانية.

بادئ ذي بدء القول: إن رقابة بدون سلطة لا معنى لها، وذكرنا أن سلطات لجان التحقيق لا تتعارض مع المبادئ المسلم بها ومنها:-

المبدأ الأول: مبدأ الفصل بين السلطات وأن سلطات التحقيق لا تملك أن توقع عقوبات، ولكن نرد بأن الرقابة تكشفت الحقيقة، ولكشف الحقيقة يجب أن

---

(١) د. محمد كامل ليلة – النظم السياسية – المرجع السابق – ص٣٢،د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – النظام الدستوري المصري – الإسكندرية – ص٣٦٤، د. محمد عبد السلام الزيات وآخرون– أحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان السوابق البرلمانية في التطبيق – الطبعة الأولى – ١٩٧١م – ص٦٨٩.

(٢) د. نبيل شطناوى – لجان التحقيق.. – المرجع السابق – ص٢٨.

تكون هناك سلطة ولكن سلطة اللجان يجب أن تكون فى إحالة الأمر إلى السلطة القضائية، والتى تتخذ عقوبات ضد من يضلل اللجنة ويعرقل الوصول إلى الحقيقة، ونحن نرى حق اللجان البرلمانية فى أن تملك حق الإحالة إلى المحاكم المختصة، وهذا لا يتعارض مع المبدأ السابق، والذي يقر بالتعاون المتبادل للرقابة، فهذا من قبيل مبدأ التعاون بين السلطات.

المبدأ الثاني: سلطة البرلمان في التحقيق لا تقتصر على ناحية معينة، وإنما هى سلطة متشعبة النواحى، فله إجراء تحقيقات فى أى موضع يتعلق بأية وزارة من الوزارات، وكذلك في حالة اتهام أحد الوزراء، وأيضاً عند فحص الطعون المقدمة في صحة نيابة أعضائه، ونشير إلى أن لجان التحقيق البرلمانى لها أثناء إجراء التحقيقات المختلفة بعض سلطات قضاة التحقيق والمحاكم، وبالذات فيما يتعلق بسماع شهادة الشهود والخبراء، إذ يتحتم على هؤلاء حلف اليمين، ومن يتخلف منهم عن أداء الشهادة، أو يمتنع عن الحضور توقع عليه عقوبة جنائية، كما أن شهادة الزور أمام المجلس أو لجانه، يعاقب مرتكبها كما يعاقب أمام المحاكم تماماً، ولكن لكى يمكن اتخاذ هذه الإجراءات وتوقيع تلك العقوبات، لابد من نصوص قانونية تمنح المجلس ولجانه تلك السلطة المقررة للجهات القضائية بحسب الأصل (١).

وتجد مثل هذه النصوص مقررة فى الدول ذات الأنظمة البرلمانية، ففى فرنسا مثلاً نلاحظ أن القانون الصادر فى ٢٣ من مارس ١٩١٤م كان يرخص لكل من مجلسي النواب والشيوخ "الجمعية الوطنية" الحق في منح لجانه أو إحداها سلطة استدعاء الشهود، وتحليفهم اليمين وتوقيع العقوبة عليهم فى حالة

---

(١) د. وهيب عياد سلامة، د.محمد السنارى – النظرية العامة للقانون الدستورى – دراسة مقارنة ١٩٩٥م – ص٩٣، ٩٤.

رفضهم الحضور أو تغييرهم للحقيقة فى الشهادات التى يدلون بها.

وفى ظل دستور ١٩٢٣م وهو دستور برلمانى تذكر المادة (٥٧) من المرسوم بقانون الانتخابات الصادر ١٩٣٥م أن كل مجلس من مجلسى البرلمان يختص وحده بالفصل فى صحة نيابة أعضائه ويكون المرجع الأعلى فى ذلك، وأن لكل من المجلسين سلطة سماع الطاعن، وأي مطالب بإبطال عملية الانتخابات، وإعلان الشهود إذا رأى محلاً لذلك، وتجرى فى حق هؤلاء الشهود أحكام قانون العقوبات تحقيق الجنايات الخاصة بمواد الجنح، لكل من المجلسين أن يعهد بهذه السلطة للجنة التى ينتخبها لفحص نيابة الأعضاء. يلاحظ أنه إذا كان التحقيق يتعلق بموضوع آخر غير الفصل فى صحة نيابة أعضاء البرلمان ، فإن لجنة التحقيق البرلمانى لا تكون لها سلطة استدعاء الشهود أو تحليفهم اليمين أو توقيع جزاءات عليهم ، وعلة ذلك عدم وجود نص يمنح لجنة التحقيق السلطة في هذه الحالة، ولا يستطيع البرلمان تخويل لجان التحقيق تلك السلطة بقرار يصدره فى هذا الشأن نظراً لعدم وجود نص عام يحكم هذا الموضوع ويستند إليه البرلمان.

ولذلك نرى أن اللائحة الداخلية فى البرلمان بها نقص تشريعي لهذه الحالة، وحتى تكون لجان تقصى الحقائق ذات فاعلية على أعمال السلطة التنفيذية، ومراقبة المخالفات المالية والسياسية بجدية، يجب أن تعطى لها سلطة الضبط البرلمانى. فلجان التحقيق البرلماني عند القيام بعملها وخصوصاً خارج البرلمان تتحصل وقائع يجب أخذها في الحسبان، عدم تمتع اللجان البرلمانية بسلطات معينة لا يمكن أن تتكشف الحقائق أمامها أو حسمها، فهناك سلطات يجب أن يعترف بها للجان البرلمانية، ومنها سلطات من اختصاص سلطات التحقيق لكن لا تتعارض مع حق السلطة القضائية فى توقيع العقوبة،

من ذلك تمتع اللجان البرلمانية بسلطة "**الضبط البرلماني**" مثلما هو مقرر في سلطة الضبط القضائي والتي يستخدمها موظفو جهة الإدارة فمثلاً مقرر لمأموري مصلحة الضرائب المصرية، وبعد ذلك يحال الأمر إلى القضاء كحق أصيل له، ولكن السلطة المباشرة للجان التحقيق يجعلها تتخذ الإجراءات التي تراها مناسبة(١)، ونعترف بسلطات اللجان البرلمانية فيما يساعدها على القيام بعملها من ضبط وإحضار وسماع وحق إحالة إلى القضاء وتوقيع العقوبة من قبل المحاكم إذ ثبتت المخالفة.

وخلاصة الأمر يجب أن يكون هناك توازن بين سلطة لجان التحقيق وطبيعة عملها، بإعطائها بعض الاختصاصات التي تساعدها في ممارسة عملها البرلماني، ونرى ضرورة تعديل اللائحة الداخلية بما ينظم عمل لجان التحقيق، حتى يمكن إعمال نص المادة (١٣١) من الدستور بتسهيل عمل لجان التحقيق ولتفعيل دورها. وتعرض اللجنة الخاصة التى يشكلها مجلس الشعب لاستظهار الحقيقة فى الأمور المتعلقة باتفاق تمويل تنفيذ مشروعات هيئة المواصلات السلكية واللاسلكية لهذه المسألة فى تقريرها الذى عرضه على مجلس الشعب فى الجلسة الحادية والثلاثين بتاريخ ٣٠ من ديسمبر ١٩٧٩م، عندما جاء بالصفحة التاسعة منه "وبناء على ذلك فإنه طبقاً لأحكام المادة (١٣١) من الدستور ونصوص اللائحة الداخلية للمجلس يكون للجنة أن تستدعى من ترى سماع أقوالهم للتوصل إلى الحقيقة، ويلتزم من تستدعيه بالمثول أمامها للإدلاء بالحقيقة احتراماً للدستور ولمجلس الشعب بحكم المسئولية الأدبية معاً ".(٢)

---

(١) انظر: سامي عبد الصادق - أصول الممارسة البرلمانية - المرجع السابق - ص ١٧٠.

(٢) سامي عبد الصادق - أصول الممارسة البرلمانية – المرجع السابق - ص ١٧٤.

وقد كانت المناسبة أن اللجنة الخاصة قد طلبت حضور أطراف رأت في سماع أقوالهم ما يساعدها على أداء مهمتها التي كلفها بها الدستور، بطلب سماع هؤلاء الأفراد ووجهت إليهم خطابات للحضور أمامها، وسماع أقوالهم فحضر من حضر منهم ولم يحضر بعضهم..!! المشكلة أن نصوص الدستور ونصوص اللائحة الداخلية لا تطبق في الواقع أدبيا، وإنما تحتاج إلى إلزام، لرفع الحرج عن اللجان للقيام بدورها الفعال.

وهذا القانون لم ير النور[1] بعد الثورة لأنه ألغى بعد سقوط دستور

---

(١) تنص المادة (٢٢٤) من اللائحة ١٩٤٣م أنه للمجلس حق إجراء التحقيق ليستنير من مسائل معينة داخلة في حدود اختصاصه، وتدعيما لسلطات لجان التحقيق صدر القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٤٧م والخاص بتنظيم إجراءات التحقيق المنصوص عنه في المادة (١٠٨) من الدستور ١٩٢٣م، وقرر مجلس الشيوخ ومجلس النواب القانون ونصه كالآتي:-

المادة ١- إذا قرر أحد المجلسين إجراء تحقيق بنفسه <u>أو بواسطة إحدى لجانه</u> بناء على المادة (١٠٨) من الدستور، فيكون تكليف الشهود بالحضور على يد محضر بناء على طلب رئيس المجلس، ويرسل الطلب لوزير العدل لتنفيذه.

المادة ٢- إذا تخلف الشاهد عن الحضور بعد تكليفه به ولم يكن لديه عذر مقبول يعاقب بغرامة لا تزيد على عشرين جنيهاً، ويجوز تكليفه بالحضور مرة ثانية، فإن لم يحضر بغير عذر مقبول، يعاقب بغرامة لا تتجاوز ثلاثين جنيها أو الحبس مدة لا تتجاوز أربعة عشر يوما، ويجوز أن يطلب من النائب العام إصدار أمر بضبطه وإحضاره قهراً.

المادة ٣- إذا حضر من دعي للشهادة بناء على تكليفه بالحضور أو من تلقاء نفسه وامتنع عن الإجابة عن الأسئلة التي توجه إليه يعاقب بغرامة لا تتجاوز ثلاثين جنيها أو بالحبس مدة لا تجاوز شهراً، ما لم يكن من الأشخاص الملزمين بكتمان الأسرار التي ائتمنوا عليها، أو المعفيين من أداء الشهادة طبقاً للقانون.

المادة ٤- إذا قرر الشاهد غير الحقيقة بعد حلف اليمين عوقب بالعقوبات المقررة لشهادة الزور في الجنح.

المادة ٥- يعاقب بالعقوبات المقررة لشهادة الزور في الجنح كل شخص كلف من أحد=

١٩٢٣م، وصدر هذا القانون على غرار القانون ٢٣ من مارس ١٩١٤م الخاص بسلطات لجان التحقيق فى فرنسا، ورغم أنه لم يمنح لجان التحقيق سلطات قضائية وإنما يمكنها أن تطلب من السلطات القضائية تكليف الشهود بالحضور أمام اللجنة، وتوقيع العقوبة المقررة فى حالة تخلفهم عن الحضور أمامها، أو الشهادة الزور والامتناع عن الشهادة أصلاً، ولم يتناول حق التفتيش أو القبض المباشر للجان ، وحق الاطلاع على المستندات التى ترى اللجنة فائدة في الاطلاع عليها ، مما جعل سلطات اللجنة محدودة، لكن من مميزات القانون أنه قد عزز من سلطات لجان التحقيق، ووسيلة لإجبار الشهود بالحضور أمامها، ولم نر في الدستور الحالي الصادر ١٩٧١م، ولا اللائحة الحالية نصاً صريحاً ينظم سلطات اللجان البرلمانية ، الأمر الذي نهيب بالمشرع الدستوري، ومن بعده واضعى اللائحة الداخلية للمجالس النيابية تدارك هذا الأمر،بإصدار قانون يعضد دور اللجان البرلمانية وسلطاتها . ونتساءل لماذا لم يلجأ أعضاء مجلس الشعب إلى استخدام آلية لجنة تقصى

=المجلسين أو إحدى لجانه بعمل الخبرة أو الترجمة وغير الحقيقة عمدا بأية طريقة كانت.

المادة ٦- يحيل رئيس المجلس بعد انتهاء التحقيق المحاضر المثبتة لهذه الجرائم على وزير العدل لاتخاذ الإجراءات لرفع الدعوى العمومية أمام المحاكم المختصة، ويعتبر المحضر حجة بما أثبت فيه من الأقوال أو الدفاع حتى يطعن فيه بطريق التزوير.

المادة ٧- على وزير العدل تنفيذ هذا القانون، ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

تجدر الإشارة إلى أن القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٤٧م لم يتم العمل به منذ صدوره، بل إن مجلس الأمة المصرى قد أقر في ١٩٥٧م أن هذا القانون قد سقط بسقوط دستور ١٩٢٣م.راجع: د.عبد الله إبراهيم ناصف – مدى توازن السلطة..– المرجع السابق - ص٣٦٠، محمد عبدالسلام الزيات وآخرون – أحكام الدستور..- المرجع السابق- ص٦٩٣.

الحقائق ؟ وللإجابة عن السؤال نرى أن هناك أبعاداً منها:-

البعد الأول: **طبيعة الشروط اللازمة لتشكيل اللجنة**:-

فالعضو الذي يرغب في تشكيل لجنة لتقصى الحقائق حول موضوع معين، يجب أن يكون لديه مستندات بحدوث مخالفات وتجاوزات[1]، وعليه أن يقنع عشرين عضواً من أعضاء المجلس بالتوقيع معه على الطلب، ثم إقناع المجلس بجدية الموضوع، وعدم توافر أعضاء بالمجلس من المعارضين لا يجعل تشكيل لجان تقصى الحقائق وارداً، ومع تخويل رئيس المجلس فى تشكيل هذه اللجنة فقد يعترض على ذلك لعدم جدية طلب بتقصي الحقائق، لأنها لا تشكل لمجرد الطلب، ولكن في ضوء بحث مبدئى يؤكد استناد الطلب إلى أسباب جدية [2].

البعد الثانى : **البعد السياسي**:-

سيطرة حزب الأغلبية على البرلمان يجعل المعارضة لا تملك النصاب لتشكيل هذه اللجان، ولعدم إحراج الحكومة المشكلة من نفس الحزب، وحتى وإن كان تمثيل المعارضة في المجلس كبيراً نسبياً، نلحظ سيطرة البعد السياسي، ومثالاً لذلك في الفصل التشريعي (١٩٨٧/١٩٩٠م) وكان يشهد أكبر تمثيل للمعارضة، ولم تستخدم هذه الآلية للتأثير السياسى فى الموضوع [3].

البعد الثالث: **لجوء العضو إلى وسائل رقابية أخرى**:-

فقد يلجأ العضو إلى وسائل رقابية مثل السؤال أو طلب الإحاطة أو

---

(١) د. عمرو أحمد حسبو – اللجان البرلمانية........ – المرجع السابق – ص١٣٠.

(٢) مجلس الشعب – مضبطة الجلسة ٢٢ المنعقدة بتاريخ ١٩٩٣/١٢/٢٨م – ص٣.

(٣) محمد أبو ريده – أدوات الرقابة البرلمانية المهمشة – قضايا برلمانية – العدد التاسع والعشرون أغسطس ١٩٩٩م- ص١٥.

الاستجواب، وغالباً ما يكون الاستجواب أكثر شهرة من لجان تقصى الحقائق للاهتمام الإعلامى والرأى العام، وبعدها لا ينتهي إلى شئ؛ والذي يؤكد ذلك فمنذ ١٩٧١م ولأكثر من ٢٨ عاماً، لم يتم تشكيل إلا ٣١ لجنة لتقصى الحقائق حول الموضوعات المختلفة، وليت شعري أكملت هذه اللجان مهمتها بتقديم التقرير، فالذي تم إنجازه ٢١ حالة فقط، بنسبة ٧٠,٩% ولم تكمل ١٠ لجان عملها [١] ولأسباب منها: إما لانتهاء الفصل التشريعي قبل أن تنهى اللجنة عملها، وإما لعدم تقديم تقريرها رغم وجود الفصل التشريعي لتقصير من أعضاء اللجنة، الأمر الذي يجعل لجان التحقيق تخضع لإجراءات خاصة [٢].

وفى الواقع عند التشكيل توجد قيود لم ينص عليها وتقررها التقاليد البرلمانية وهو إحالة طلب تشكيل لجنة تقصى الحقائق المقدم من الأعضاء إلى إحدى اللجان لتقديم تقرير عنه للمجلس وذلك بناء على طلب الحكومة، وهنا تظهر المعوقات الرقابية أمام الأعضاء، كما في المعوقات التشريعية سالفة الذكر. وحدث ذلك عندما قدم لمجلس الشعب تشكيل لجنة لتقصى الحقائق، موقع من عشرين عضوا لفحص أعمال إحدى شركات القطاع العام بدعوى وجود انحرافات خطيرة بها، وقد طلبت الحكومة إحالة الطلب إلى إحدى اللجان لتقديم تقرير عنه للمجلس خلال أسبوعين، فإذا رأت اللجنة ما يستوجب الإحالة إلى لجنة تقصى الحقائق، يعرض الأمر على المجلس ليتخذ ما يراه...... أخذ رأي المجلس... فوافق على ذلك.

ورغم كثرة المشاكل والصعوبات الإدارية المالية والاقتصادية التى يعانى منها الجهاز الإداري في مصر، ومشاكل الجماهير في أغلب مناحي الحياة اليومية

---

(١) محمد أبو ريده – أدوات الرقابة......– المرجع السابق – ص١٥.

(٢) مجلس الشعب – دور الانعقاد العادى الرابع – مضبطة الجلسة الثانية ٢٤ من ديسمبر ١٩٧٤م- ص٩٢٤- انظر: مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق - ص ١٣٩.

بسبب فساد الجهاز الحكومي، وتتطلب إيجاد حلول لازمة لمواجهتها، نجد أن السلطة التشريعية ممثلة فى لجانها فى معزل عن هذا الأمر، فلا تلجأ إلى تشكيل هذه اللجان وإن كان السبب الرئيسي في ذلك يرجع أساساً إلى تمتع الحكومة بأغلبية برلمانية ساحقه فى المجلس، الأمر الذي يضعف من فعالية وسائل الرقابة البرلمانية، وعلى رأسها اللجان البرلمانية لتقصى الحقائق، ولاسيما في قيام هذه الأغلبية بإظهار تأييدها المطلق والمستمر تجاه السلطة التنفيذية (١). وذهب البعض (٢) إلى شبهة انتهاك القيد المقرر للجان التحقيق بعشرين عضواً للدستور، الذي جاء خالياً من ذلك، ويدعم ذلك بأن السلطة التأسيسية حددت النصاب المطلوب بالنسبة لأداة أخرى أقل تأثيراً ألا وهى طرح موضوع عام للمناقشة، وإغفالها ذكر النصاب فى طلب تقصى الحقائق يعنى أن إرادة المشرع الدستورى اتجهت إلى تحرير لجان تقصي الحقائق من هذا الضابط. ولكن هل يجوز لرئيس الجمهورية والحكومة طلب إجراء التحقيق وتشكيل لجان تقصي حقائق؟

هذا الأمر غير منصوص عليه صراحة في اللائحة، إلا أن الواقع والممارسة البرلمانية تدل على جواز ذلك، والدليل أن أول لجنة تقصي حقائق شكلها مجلس الشعب من هذا النوع فى ظل دستور ١٩٧١م، كانت تتعلق بأحداث الفتنة الطائفية التى وقعت فى مدينة الخانكة فى أوائل السبعينيات، حيث

---

(١) د. عمرو أحمد حسبو – اللجان البرلمانية – المرجع السابق - ص ١٣٣، د. إيهاب زكى سلام – الرقابة السياسية - المرجع السابق – ص١٤٦.
- مجلس الشعب – مضبطة الجلسة السادسة والخمسين – فى ٤ من أبريل ١٩٧٩م– ص٥٣٣ - مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق - ص ١٤٠.
(٢) د. فتحى فكرى - القانون الدستورى - المرجع السابق - ص ٥٣٠.

شكلت بناء على طلب رئيس الجمهورية / أنور السادات وقد أصدر المجلس قراره بتشكيلها فى ١٣ من نوفمبر ١٩٧٢م [١].

ولكن ما هو مصدر هذا الحق؟- يرى البعض[٢]- أن مرجع هذا الحق يعود إلى ما يملكه رئيس الجمهورية بموجب الدستور من صلاحيات تخوله السهر على احترام الدستور وسيادة القانون، ورعاية الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها فى العمل الوطني. ولكن تشكيل لجان التحقيق من قبل الأعضاء غالباً يلاقى المعوقات، وتعتبر لجان تقصى الحقائق نتائج لوسائل رقابية يستخدمها الأعضاء حول موضوع ما، وتم تشكيل لجنة لتقصى الحقائق حول الأوضاع المالية لشركة "قها للأغذية المحفوظة" والذى أحيل إلى لجنة الشئون الاقتصادية باعتبارها لجنة تقصى حقائق، لإعداد تقرير لعرضه على المجلس، وهذا التحقيق البرلمانى تم على أثر طلبى إحاطة تقدم بهما عضوان بمجلس الشعب حول التصرفات المالية للسيد المفوض على شركة قها للأغذية المحفوظة، وكذلك عن الأوضاع المتردية التى آلت إليها هذه الشركة [٣]، وعلى أثر استجواب تمت الموافقة على تشكيل لجنة برلمانية للتحقيق فى موضوع بيارات الصرف بمستشفى الجيزة، وكان ذلك أثناء مناقشة الاستجواب الموجه من أحد الأعضاء إلى وزير الصحة [٤]، ومن ذلك نجد أن جميع وسائل الرقابة البرلمانية- في حالة خطورة الأمر- تنتهي إلى لجان تقصى الحقائق.

---

(١) انظر: مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق - ص ١٣٧، وانظر: سامي مهران - مجلس الشعب فى ظل دستور ١٩٧١م- ص١٠٣، ١٠٤.

(٢) انظر: د. حسن مصطفى البحري – الرقابة المتبادلة – المرجع السابق - ص ٧٦٥.

(٣) مجلس الشعب – الفصل التشريعى الثامن – دور الانعقاد العادى الأول – مضبطة الجلسة التاسعة والثمانين – فى ٣ من يوليو سنة ٢٠٠١م.

(٤) مجلس الشعب- مضبطة الجلسة الثلاثين المنعقدة بتاريخ ١٩٥٧/١٢/٩م- ص١٢١٨.

تقارير لجان تقصى الحقائق :-

تنص المادة (٢٢١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه «يجب أن يشتمل تقرير اللجنة ما اتخذته من إجراءات لتقصى جميع الحقائق عن الموضوع المحال إليها، وما تكشف لها عن حقيقة الأوضاع الاقتصادية والمالية، والإدارية المتعلقة بالجهة التى كلفت اللجنة بفحص أحوالها، ومدى التزامها بمبدأ سيادة القانون وبالخطة العامة والموازنة العامة للدولة، وأن تضمن تقريرها مقترحاتها بشأن علاج السلبيات التى تكشفت لها. ويناقش المجلس تقارير لجان تقصى الحقائق فى أول جلسة تالية لتقديمها. وتكون أولوية الكلام فى مناقشات تقارير لجان تقصى الحقائق لمن يقدم طلباً كتابياً بذلك لرئيس المجلس قبل الموعد المحدد للمناقشة».

ومناقشة تقرير لجنة تقصى الحقائق يسمح بوضع الحكومة أمام مسئوليتها وتحت رقابة الرأي العام، فمناقشة التقرير يعطى الفرصة لأعضاء المجلس لتقييم التحقيقات التى أجرتها اللجنة، كما أن المناقشة تمنح لأصحاب الآراء ووجهات النظر المغايرة لما ورد بالتقرير بأن يعبروا عنها، وكذلك تسمح المناقشة بإجراء تبادل للآراء ووجهات النظر بين الأغلبية والمعارضة بشأن أعمال وإجراءات اللجنة ونتائج التحقيقات، ومن ثم إجراء حوار بين أعضاء المجلس والحكومة تحت رقابة الرأي العام، وبصفة خاصة بشأن ما تنوى الحكومة عمله بشأن علاج الخلل والعيوب التى تكشفت للمجلس، بناء على تقرير لجنة تقصى الحقائق، وهكذا تلتزم الحكومة بتنفيذ مشاريعها ومقترحاتها التى تعالج هذا الخلل أو تلك العيوب [1].

النص على شرط تقديم طلب المناقشة كتابة لرئيس المجلس، يحقق

(١) - Desandre (Jaeques); Les commission op .cit p. 50 et s.

الأولوية لمن يقدم طلباً بذلك، ثم فتح باب المناقشة لتقارير لجان تقصى الحقائق لجميع أعضاء المجلس، والنصوص اللائحية بالنسبة للأجهزة البرلمانية للمجلس فى تطبيقها العملى والممارسة البرلمانية غير مطابقة لقصد المشرع، فهذه الأجهزة تقوم فى بعض الأحيان بطبع وتوزيع تقارير لجان المجلس عن الموضوعات التي تبحثها هذه اللجان قبل بدء الجلسة ببضع ساعات..! رغم النص الصريح للمادة (٧٢) من اللائحة الداخلية وبشكل واضح على ضرورة طبع وتوزيع تقارير اللجان على الأعضاء قبل الجلسة المحددة لنظر هذه التقارير بأربع وعشرين ساعة على الأقل، وذلك ما لم يقرر مكتب المجلس فى الأحوال العاجلة إدراج الموضوع بجدول الأعمال وفى هذه الحالة يكتفى فقط بتلاوة التقرير فى الجلسة. فهناك كثير من أعضاء المجلس لا يمكنه قراءة تقرير اللجنة بصورة سليمة إلا بعد النظر فيه بإمعان، وخصوصاً أن منهم من لا يجيد إلا القراءة والكتابة، و ٥٠% عمالاً وفلاحين، فواقع الأمر يتطلب أن تكون المدة أكثر من أربع وعشرين ساعة لا أقل، حتى يتحقق الهدف من تقارير اللجان بعرض وجهة نظرها على المجلس ككل، ولمناقشته بموضوعية[1]. وفى أحيان كثيرة يثبت التقرير بالمضبطة دون القيام بتلاوته بالجلسة، وبخصوص محتوى تقرير لجنة التحقيق ومناقشته فى المجلس « يجب أن يشمل تقرير اللجنة ما اتخذته لجنة التحقيق من إجراءات لتقصى جميع الحقائق عن الموضوع المحال إليها، وما تكشف لها عن حقيقة الأوضاع الاقتصادية والمالية والإدارية المتعلقة بالجهة التى كلفت اللجنة بفحص

---

(١) عمرو هاشم ربيع – لائحة مجلس الشعب- المرجع السابق - ص٣٧.جرت العادة على اتباع هذا حيال الموضوعات الهامة، التي تعرض على المجلس كمناقشة حالة الطوارئ منذ اتخاذ قرارات المد المتتالية منذ أكتوبر ١٩٨٨م، إضافة إلى بعض مشروعات القوانين الهامة كمشروع قانون الضريبة العامة على المبيعات الذى أقره المجلس فى أبريل ١٩٩١م.

أحوالها، ومدى التزامها بمبدأ سيادة القانون وبالخطة العامة والموازنة العامة للدولة، وأن تضمن تقريرها مقترحاتها بشأن علاج السلبيات التى تكشف لها، ويناقش المجلس تقارير لجان تقصى الحقائق فى أول جلسة تالية لتقديمها، وتكون أولوية الكلام فى مناقشة تقارير لجان تقصى الحقائق لمن يقدم طلباً كتابياً بذلك لرئيس المجلس قبل الموعد المحدد للمناقش ». (١)

وجدير بالذكر أن المادة (٢٢٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لسنة ١٩٧٩م نصت أنه «مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص تسرى على لجان تقصى الحقائق القواعد المقررة لسير العمل باللجان النوعية للمجلس». والأمر الذي يجزم بأن تشكيل وأسلوب عمل اللجان من الأهمية بمكان فى تحقيق الفاعلية للجان البرلمانية. يجب على لجنة التحقيق أن تتقدم إلى رئيس المجلس النيابى بتقريرها بعد الانتهاء من إعداده، وعلى رئيس المجلس أن يعرض التقرير على المجلس ليقرر أعضاؤه ما يرونه بشأنه، وإذا كانت اللجنة مشكلة كلجنة خاصة تنتهى بانتهاء التحقيق وتقديم التقرير.وإذا تعذر على لجنة تقصى الحقائق تقديم تقريرها إلى المجلس فى الموعد الذي حدد لها وجب عليها إعداد تقرير للمجلس تضمنه العقبات والأسباب التى أدت إلى تأخيرها. ولكن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لم توضح حكم الموضوعات التى تحال إلى لجنة خاصة لتقصى الحقائق، إذا لم تقدم هذه اللجنة تقريراً إلى المجلس وتحل العطلة البرلمانية، فهل يجوز للجان العمل أثناء العطلة البرلمانية؟ أو انتهاء مدة المجلس؟

وللإجابة عن السؤال نرى مع البعض (٢) فى مثل هذه الحالة لا يوجد

(١) نص المادة (٢٢١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) سامي عبد الصادق - أصول الممارسة البرلمانية – المرجع السابق- ص ٤٠٦.- وفى واقعة وبناء على اقتراح ١٠٧ من أعضائه، شكل مجلس الشعب فى دور الانعقاد=

=العادى الثانى للفصل التشريعى السادس فى جلسته التى عقدت بتاريخ ١٠ من فبراير ١٩٩٢م لجنة لتقصى الحقائق، عن الأحوال المالية والإدارية والاقتصادية لمشروع قرية مرحبا السياحية ببورسعيد، لمعرفة مدى التزام الجهة التى أسند إليها المشروع بسيادة القانون وبالخطة والموازنة العامة للدولة. وأثير هذا الموضوع عندما تقدم أحد الأعضاء من حزب التجمع، بطلب إلقاء بيان عاجل عن نفس الموضوع، وقرر المجلس إحالة البيان بالجلسة ذاتها فى ٢٨ من ديسمبر ١٩٩١م إلى لجنة مشتركة، من لجنة الإدارة المحلية والتنظيمات الشعبية ومكتب لجنة الثقافة والإعلام والسياحة.ثم أثير مرة أخرى أثناء مناقشات الأعضاء لتقرير اللجنة الخاصة للرد على بيان الحكومة، حيث أكد أحد الأعضاء على أن قرية مرحبا قد أنشئت بالمخالفة للقانون والنظام العام، وكانت تبنى فى الظلام دون ترخيص، ونظراً لما يتعلق بموضوع التحقيق من جوانب اقتصادية وقانونية فقد انبثق عن لجنة تقصى الحقائق مجموعة عمل إحداهما اقتصادية والأخرى قانونية، وذلك حرصاً من اللجنة للوصول للقرار السليم من أجل الصالح العام، وأقرت اللجنة نطاق عملها والذى تلخص فى التحقيق والفحص والاستماع والمواجهة، واستقر في يقين اللجنة أن تستمع إلى كل من يكون الاستماع إليه مفيداً فى التحقيقات التى تجريها، وإتاحة الفرصة أمام كل مسئول بالمحافظة ليوضح الحقيقة، وأن ترى على الطبيعة مشروع القرية وتراجع مراحل تنفيذه، وتوافر للجنة في سبيل استظهار الحقائق ، كافة المستندات التي طلبتها من وزارة الدولة لشئون مجلسى الشعب والشورى والجهاز المركزى للمحاسبات ومجلس الدولة وهيئة الرقابة الإدارية ووزارة الإدارة المحلية ومحافظة بورسعيد وأمانة لجنة الإدارة المحلية والتنظيمات الشعبية بالمجلس، وعقدت اللجنة ثمانية اجتماعات اطلعت فيها على المستندات وقامت بفحصها، كما استمعت خلالها لأقوال السادة أعضاء مجلس الشعب عن محافظة بورسعيد والسيد محافظ بورسعيد، والسيد رئيس المجلس الشعبي المحلى. وعقب دراسات وتحقيقات وافية ومتأنية رأت اللجنة فى ضوء ما تكشف لها من مخالفات قانونية وإدارية ومالية، صاحبت إقامة مشروع قرية مرحبا، تم إحالة التقرير والنتائج التي توصلت إليها إلى الحكومة، لاتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة بما يضمن حقوق الدولة والمحافظة على المال العام ومتطلبات التنمية السياحية لبورسعيد. وعرض تقرير اللجنة على المجلس في ١٤من أبريل ١٩٩٢م ودارت حوله مناقشات واسعة، اشترك فيها ١٤ عضواً ممثلى كافة الانتماءات الحزبية، وأوضحت الحكومة في تعقيباتها على المناقشات اتفاقها مع تقرير لجنة تقصى الحقائق في النتائج التي انتهت إليها، وأكدت على أنها لن تتوانى في محاسبة من يرتكب خطأ وأعلنت مسئوليتها أمام المجلس إن=

مانع من استمرار اللجنة فى أداء عملها المنوط بها خلال العطلة البرلمانية، ومهمة اللجنة تنتهي إذا انتهت مدة المجلس دون أن تنهى اللجنة أعمالها، ففي مثل هذه الحالة يصبح المجلس بلا صفة فى أعماله الرقابية، وكذلك الحال بالنسبة لانتهاء المجلس بالحل.

=هي قصرت في تنفيذ أي قرار له. وانتهى المجلس إلى إحالة التقرير والنتائج التي توصلت إليها اللجنة وكذلك المناقشات والتوصيات التي أبديت في هذا الشأن إلى الحكومة لاتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة في هذا الصدد كما أوصى بأن يحاط المجلس علماً بالإجراءات التي اتخذتها الحكومة في هذا الشأن. راجع: التقرير التحليلي عن نشاط وإنجازات مجلس الشعب فى دور الانعقاد العادى الثانى للفصل التشريعى السادس الأمانة العامة لمجلس الشعب – يوليو ١٩٩٢م- ص٣٠٦ وما بعدها،د. عمرو أحمد حسبو – اللجان البرلمانية – المرجع السابق - ص ١٣٣.

الفصل الثاني

دور اللجان البرلمانية فى تفعيل الوسائل الرقابية

تمهيد وتقسيم:-

توجد وسائل رقابية[1] للبرلمان ربما لكثرتها لا معنى لها، وأخرى لا يسمع عنها، وثالثة لا تبرح مكانها، وتظل مجرد كلمات وسطور لا حياة فيها ولا أثر في ضبط النشاط الحكومي، شأنها محتوم وهو الانتقال إلى جدول الأعمال مع توجيه الشكر للحكومة، [2] أيا كانت المخالفات التي ارتكبها الوزير أو الوزارة.

ومن ثم سنتناول فى هذا الفصل بعض الوسائل الرقابية ودور اللجان البرلمانية فى تفعيلها. ونقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث:-

المبحث الأول: دور اللجان البرلمانية في الوسائل الرقابية المنظمة دستورياً.

---

(١) وهناك وسائل أكثر استخداماً ووسائل أخرى أقل استخداماً، ومن الوسائل الرقابية الأقل استخداماً مثل سحب الثقة والمسئولية الوزارية وهناك من الوسائل البرلمانية المهملة تماماً مثل اتهام الوزراء وتقديم العرائض والشكاوى ومتابعة شئون الإدارة المحلية، واستخدام الأعضاء وخاصة المنتمين لحزب الأغلبية للوسائل الرقابية غير المؤثرة والتي لا خوف منها ولا تهديد للحكومة فهي برد وسلام عليها، أو ما يعرف "بمرحلة التعاون" انظر: د. أشرف ياسين – مجلس الشعب المصري – دارسة في الفاعلية – كلية التجارة – جامعة قناة السويس – مجلة النهضة – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ٢٠٠٤م – ص ١٢٠.

(٢) د. جابر جاد نصار – الاستجواب – المرجع السابق – ص ١٢٨، د. مدحت أحمد يوسف – وسائل الرقابة البرلمانية - المرجع السابق – ص ١٨٠.

المبحث الثاني: دور اللجان البرلمانية فى الوسائل الرقابية المنظمة لائحياً.

المبحث الثالث: عوامل نجاح اللجان البرلمانية فى العمل الرقابى.

المبحث الأول
دور اللجان البرلمانية
في الوسائل الرقابية المنظمة دستورياً

ونقسم هذا المبحث إلى مطلبين:-

المطلب الأول: الاقتراح برغبة أو بقرار واللجان البرلمانية.

المطلب الثاني: طلبات المناقشة العامة واللجان البرلمانية.

المطلب الأول
الاقتراح برغبة أو بقرار واللجان البرلمانية

«لأعضاء مجلس الشعب إبداء رغبات فى موضوعات عامة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء» [1] والمفهوم من هذا النص أن إبداء الرغبات هو وضع موضوعات معينة تهم الصالح العام تحت نظر الحكومة، وتم بشأنها تبادل الرأى ومحاولة الوصول إلى حلول بصورة ودية [2]، وذلك بقيام كل عضو من أعضاء البرلمان بتقديم الاقتراح برغبة للمجلس، يدعو الحكومة للقيام بعمل معين داخل فى نطاق اختصاصها، فإذا وافق عليه المجلس اتخذ فى شأنه قراراً برغبة [3]. والاقتراح برغبة أقرب إلى التعاون بين المجلس والحكومة وذلك بالمقارنة بين وسائل أخرى تؤدى إلى

---

(١) نص المادة (١٣٠) من الدستور الحالى الصادر سنة ١٩٧١م.

(٢) د. جابر جاد نصار – الوسيط فى القانون الدستورى – المرجع السابق – ص٥٠٤.

(٣) د. وحيد رأفت، د. وايت إبراهيم – القانون الدستورى – المرجع السابق – ص٤٢١.

إحراج الحكومة، وقد ترتب مسئوليتها، ورغم أن هذه الصورة فى ظاهرها أقرب إلى التعاون، ولكن قد تؤدى – بصورة غير مباشرة – إلى إثارة مسئولية الوزارة إذ أنها تطرح وجهة نظر الحكومة بشأن موضوعات معينة، قد لا تروق لأعضاء المجلس فيمارسوا عليها رقابتهم عن طريق وسائل رقابية أخرى.الاختلاف المباشر بين الاقتراح برغبة والاستجواب في أن الأول لا يقصد منه مساءلة الوزير [١]. وتقرر اللائحة أن «لكل عضو أن يقدم اقتراحاً برغبة يتعلق بمصلحة عامة ليبديها المجلس للحكومة، أو أن يقوم بتقديم اقتراح بقرار يرغب فى أن يصدره المجلس فى نطاق اختصاصه، ويقدم الاقتراح كتابة لرئيس المجلس مرفقاً به مذكرة إيضاحية توضح موضوع الرغبة أو القرار، واعتبارات المصلحة العامة المبررة لعرض الاقتراح على المجلس» [٢] فالاقتراح برغبة فحواه إبداء المجلس رغبة للوزير المختص لاتخاذ إجراءات وقائية ولتنبيهه إلى وجود خلل في وزارته، وإذا لم يجد ذلك صدى تدخل المشرع للعلاج بالتشريع [٣].

والمادة السابقة لم تردد ما قاله الدستور فى المادة (١٣٠) حيث أضافت «... أو أن يقدم اقتراحاً بقرار...» والدستور نظم الاقتراح برغبة ولم يشر إلى الاقتراح بقرار، ونظراً للوجود الجزئي لهذه الوسيلة الرقابية فتعتبر وسيلة رقابية منظمة دستورية. ذهب البعض [٤] إلى التحفظ على هذه الإضافة، وحجته في ذلك أن ما أقدمت عليه اللائحة الداخلية فى هذا الصدد بمثابة تعديل

(١) مجلس الشيوخ – مضبطة الجلسة العشرين – ٢٦ من مايو ١٩٢٤م – ص١٧٠، ١٧١، مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٥٦٠.

(٢) نص المادة (٢١٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٣) مجلس الشعب – مضبطة الجلسة التاسعة والأربعين – فى ٧ يوليو من سنة ١٩٧٠م – مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٥٦٠.

(٤) د. فتحى فكرى – القانون الدستورى – المرجع السابق – ص٥٢٠.

بالإضافة للدستور وهو ما لا تملكه ولا يجوز لها، الأمر الذي يجعل الاقتراح برغبة يستند إلى الدستور، أما الاقتراح بقرار يستند إلى اللائحة، ولذا لا يلجأ إليه أعضاء المجلس – غالباً - لأنه ليس من الواضح أي القرارات يمكن أن يقترحها الأعضاء في إطاره، وأي القرارات تقع فى نطاق اختصاص المجلس، وأيها تخرج عنه» [1].ومن أمثلة عدم الاختصاص الذي لا يجوز اقتراح برغبة فيه، موضوع تطبيق قانون وتفسيره، فهو أمر خارج من اختصاصه لأنه يدخل في اختصاص السلطات الدستورية الأخرى (تنفيذية كانت أو قضائية) وكل اقتراح بذلك يعد غير دستوري، وللرئيس بمقتضى السلطة المخولة له وحقه فى رعاية أحكام الدستور أو اللائحة أن يمنع عرض أى اقتراح من هذا القبيل على المجلس، بل ومن واجبه ذلك [2]. وجدير بالذكر فإنه من غير المقبول أن تتعلق الرغبة أو يتعلق القرار بمصلحة لا تدخل أصلاً فى نطاق اختصاص مجلس الشعب، ولا بمصلحة شخصية، وتشترط المادة السابقة أن يكون موضوع الاقتراح برغبة متعلق بمصلحة عامة ليبديها المجلس للحكومة، فلا يجوز التقدم برغبة خاصة بمقدم الاقتراح برغبة أو بقرار، فيجب أولاً أن تتصف بالعمومية.

ذهب البعض [3] إلى أن اللائحة الداخلية خالفت جميع اللوائح الداخلية السابقة عليها، والتي تعتبر الاقتراحات برغبة أو بقرار من وسائل الرقابة البرلمانية لا التشريعية، وإن كانت فى حقيقتها لا تنتهى بإصدار قانون، إلا أنها

(١) محمد أبو ريده – أدوات الرقابة البرلمانية المهمشة – المرجع السابق – ص١٧.

(٢) صدر هذا التقليد عن المجلس فى ٢١ من فبراير ١٩٢٧م، وقد أشير إليه بمضبطة مجلس النواب – الجلسة الثالثة والعشرين – فى ١٢ من أبريل ١٩٤٧م – ص١٤٤٧ - مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٥٦١.

(٣) سامي عبد الصادق – أصول الممارسة البرلمانية – المرجع السابق – ص٤٠٠.

فى حقيقة الأمر تشمل كل اقتراح لا يأخذ صفة تشريعية، وتكون في الغالب الأعم ذات صبغة سياسية أو إدارية أو اجتماعية على حسب الأحوال. ومن الغريب أن تضع اللائحة الداخلية لمجلس الشعب الاقتراحات برغبة أو بقرار ضمن وسائل إجراءات الرقابة البرلمانية، واللائحة الداخلية بمسلكها هذا بحاجة إلى إدخال تعديل عليها، تصحيحاً لوضع الاقتراحات برغبة أو بقرار فى ضوء طبيعة أى منهما، فإن الذي لا شك فيه أن حق كل عضو من أعضاء مجلس الشعب فى إبداء رغبات فى موضوعات عامة إلى رئيس مجلس الوزراء، وهو الحق الذى كفلته اللوائح الداخلية لمجالسنا النيابية على مختلف المراحل وجعلت كل عضو من أعضاء البرلمان لا يملك فقط اقتراح القوانين بل أيضاً اقتراح الرغبات، والاقتراح برغبة إذا تضمن مشروعاً بقانون فوسيلة اقتراحه مشروع القانون إذا كان يهدف إلى تنظيم تشريعى اعتبر موضوعاً للقانون، وألا يقبل شكلاً الاقتراح برغبة [1]،ولكن يقبل في حالة عدم صياغته فى مواد أو إرفاق مذكرة إيضاحية، الأمر الذي يؤكد أنه اقتراح برغبة لا مشروع قانون [2].

«لا يجوز تقديم اقتراح برغبة أو بقرار موقع من أكثر من عشرة من أعضاء المجلس، ولا يجوز أن يتضمن الاقتراح أمراً مخالفاً للدستور أو القانون، أو عبارات غير لائقة أو ماسة بالأشخاص، أو الهيئات أو يخرج عن اختصاص المجلس. ولرئيس المجلس حفظ أى اقتراح لا تتوفر فيه الشروط السابقة، وإخطار مقدم الاقتراح كتابة بقراره وأسبابه، وله أن ينبه عليه بعدم

(١) مجلس النواب – مضبطة الجلسة الثانية والعشرين – ٣١ من أغسطس ١٩٣٦م – ص١٠٠٣. مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٥٦١.

(٢) مجلس النواب – مضبطة الجلسة السابعة – ١٨ من يناير ١٩٣٧م- ص١١٢ – مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق – ص٥٦٨.

التكلم فيه، فإذا أصر العضو على وجهة نظره عرض الرئيس الأمر على اللجنة العامة للمجلس» [1].

ونص المادة السابقة يشترط ليكون الاقتراح برغبة أو بقرار صحيح الآتي:-

١- ألا يكون موقعاً من أكثر من عشرة من أعضاء المجلس.

٢- ألا يتضمن أمراً مخالفاً للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة أو ماسة بالأشخاص أو الهيئات أو تخرج عن اختصاص المجلس.

وذلك بالرغم من أن الأمر لا يعدو أن يكون مجرد إبداء رغبة للحكومة، أو إصدار المجلس لقرار يدخل في نطاق اختصاصه، فإن اللائحة الداخلية بالغت في إقامة المعوقات أمام هذه الأداة الرقابية. وأول هذه المعوقات منع اللائحة تقديم الاقتراح برغبة أو بقرار موقع من أكثر من عشرة أعضاء، فهذا التقييد كما ذهب البعض [2] – وبحق – لا يتفق مع المادة (١٣٠) من الدستور، والتي خلت من مثل هذا العائق. وذهب جانب آخر [3] إلى أنه "يبدو غير منطقي، وخاصة في ضوء كون الاقتراح برغبة يتعلق بمصلحة عامة يبديها المجلس للحكومة، وإن ارتباط موضوع الاقتراح برغبة بمصلحة عامة قد يجعل من المتصور ومن المقبول ومن المنطقي احتمال تقديمه من أكثر من عشرة أعضاء، وبالتالي فلا معنى للنص على خلاف ذلك".

أجازت المادة (٢١٣/٣) من اللائحة الداخلية لرئيس المجلس حفظ

---

(١) نص المادة (٢١٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) د. فتحي فكرى – القانون الدستورى – المرجع السابق – ص٥٢٦.

(٣) هبة السعيد – الاقتراح برغبة بين المفهوم والتطبيق – قضايا برلمانية – عدد مايو ١٩٩٧م – ص٤٨.

الاقتراح لأسباب منها تضمنه عبارات غير لائقة، ولا شك أن مصطلح "عبارات غير لائقة" واسع وفضفاض ويسهل استخدامه لوأد أي اقتراح [1]، وإذا قيل إن اللائحة الداخلية سمحت للعضو الرافض لقرار الحفظ بالتظلم إلى اللجنة العامة، فتلك اللجنة يرأسها رئيس المجلس، وله سلطات لا يستهان بها في تحديد جانب لا بأس به من عضويتها، ولا يجوز أن يكون الاقتراح برغبة أو بقرار مخالفاً للدستور، والقانون أو اللائحة الداخلية للمجلس [2]، وإدراج الاقتراح في جدول الأعمال إجراء جوهرى لنظره [3]، ويجوز نظره فوراً إذا أيده في ذلك كتابة عشرون عضواً[4].

الفرع الأول

إجراءات الاقتراح برغبة أو بقرار

وتنص المادة (٢١٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه «يحيل رئيس المجلس مباشرة إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى، أو إلى اللجنة المختصة، الاقتراحات المقدمة من الأعضاء طبقاً لأحكام المادتين السابقتين لبحثها، ولهذه اللجنة أن تطلب من رئيس المجلس إحالتها إلى الوزارات والجهات المختصة قبل إعداد تقريرها وعرضه على المجلس».

ونص اللائحة السابق والخاص بإحالة الاقتراح برغبة أو بقرار إلى

---

(١) د. فتحى فكرى – القانون الدستورى - المرجع السابق – ص٥٢٦. انظر: مجلس الأمة – مضبطة الجلسة السادسة والعشرين – فى ٢٥ من نوفمبر سنة ١٩٥٧م- ص١٠٦٢- مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٥٦٨.

(٢) مجلس النواب- مضبطة الجلسة الثالثة والعشرين ٢ من أبريل ١٩٤٧م- ص١٤٤٧ - مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٥٦٩.

(٣) مجلس الأمة – مضبطة الجلسة السادسة والثلاثين – فى ٢٥ من مايو ١٩٦٥م- ص٢٩٥٨ - مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٥٦٩.

(٤) انظر: نص المادة (١٣١) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الصادرة في ١٩٦٤م.

لجنة الاقتراحات والشكاوى، أو إلى اللجنة المختصة، لم يحسم بصورة واضحة موعد تلك الإحالة، ولذلك نرى أن الاقتراح برغبة أو بقرار لو تم تقديمه للجنة الاقتراحات والشكاوى مباشرة من قبل الأعضاء لكان ذلك أفضل عملاً، واختصاراً للإجراءات الشكلية، فالاقتراح برغبة أو بقرار يجب أن يأخذ سيره الطبيعى فيحال إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى، ثم بعد ذلك يحال إلى اللجنة المختصة (١)، وهنا تظهر لنا سلطة لجنة الاقتراحات والشكاوى بالنسبة للاقتراح برغبة فمن اختصاصها اعتبار الاقتراح برغبة مقبولاً شكلاً من عدمه، ومدى جواز نظره أمام المجلس لإحالته إلى اللجنة المختصة (٢)، وعلى لجنة الاقتراحات والشكاوى أن تبين في تقريرها اللجنة المختصة بنظر الاقتراح (٣). ويجوز للمجلس ألا يحيل الاقتراح برغبة إلى اللجنة المختصة، وذلك إذا أخذ الرأى على الموضوع المعروض، وموافقة المجلس على التقرير الخاص بالموضوع (٤)، وفى حالة نظر الموضوع المطروح بناء على اقتراح برغبة أو بقرار بصفة مستعجلة، يجوز إحالته إلى اللجنة المختصة مباشرة، (٥)بل يجوز أن يحال شق من الاقتراح إلى اللجنة المختصة

(١) مجلس النواب – مضبطة الجلسة السادسة والسبعين فى ١٦ من يونيو سنة ١٩٢٧م، ص١٤١٨ - مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٥٦٣.
(٢) مجلس الشيوخ – مضبطة الجلسة السادسة والعشرين فى ١٦ من يونيو ١٩٢٤م- ص٢٢٣، ٢٢٤- مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٥٧١.
(٣) مجلس الشيوخ – مضبطة الجلسة الخامسة والعشرين فى ١١ من يونيه سنة ١٩٢٤م ص٢١٤،٢١٦- مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٥٧١.
(٤) مجلس الأمة – مضبطة الجلسة التاسعة عشرة فى ٢ من أكتوبر سنة ١٩٥٧م- ص٧٠٢- مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق – ص٥٧٢.
(٥) مجلس النواب – مضبطة الجلسة السادسة والثلاثين فى ٧ من مارس ١٩٢٧م- ص٥٦٨ – مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٥٧٣.

للاستعجال [١]، وأن يحال الاقتراح إلى اللجنة المختصة، لتقديم تقرير عنه في ذات اليوم [٢].

ومن نافلة القول: إن تعديل الاقتراح برغبة يعتبر اقتراحاً جديداً، ويجب عرضه على لجنة الاقتراحات والشكاوى لتقديم تقرير عنه [٣]، وبعد فحصه من لجنة الاقتراحات والشكاوى يجوز لها أن تحيله إلى الوزارات المختصة[٤]، ولهذه اللجنة أن تطلب من رئيس المجلس إحالتها إلى الوزارات بالجهات المختصة قبل إعداد تقريرها وعرضه على المجلس، وفي شأن هذه الإحالة ذهب البعض [٥] إلى أن إحالة الاقتراحات على الوزارات والجهات المختصة، هو ما يجرى عليه العمل في الغالب، خاصة وأن هناك العديد من الاقتراحات برغبات تقدم لأغراض انتخابية مما يجعل الأعضاء يسرفون في تقديمها، وتضطر اللجان أن تحيلها بموافقة رئيس المجلس إلى الحكومة، ويقرر بأن الإحالة في حد ذاتها كافية لتأكيد وجهة نظره – والقول لصاحب الرأى – في أن النص على الاقتراحات برغبات أو بقرار، ضمن وسائل وإجراءات الرقابة البرلمانية هو خروج عن المألوف وحجته في ذلك أن الاقتراحات المقدمة من الأعضاء، وذلك لبحثها وتقديم تقرير عنها، ولكن قد يحدث أن تجد اللجنة

---

(١) مجلس النواب – مضبطة الجلسة السادسة في ٥ من مايو ١٩٤٢م- ص١٧١، ١٧٣ - مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٥٦٨.

(٢) مجلس الأمة- مضبطة الجلسة الخامسة عشرة في ٥ من مارس ١٩٦٦م- ص١٢٨٦ - مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٥٦٢.

(٣) مجلس النواب- مضبطة الجلسة الرابعة عشرة في ٧ من يونيو ١٩٣٨م- ص٣٥٨ - مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٥٦١.

(٤) مجلس الشيوخ – مضبطة الجلسة الخامسة والعشرين في ١١ من يونيه ١٩٢٤م- ص٢١٣، ٢١٤ - مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق -ص ٥٦٨.

(٥) سامي عبد الصادق – أصول الممارسة البرلمانية – المرجع السابق – ص٤٠٢.

المنوط بها بحث الاقتراحات أحالتها إلى الوزارات، أو الجهات المختصة قبل أن تعد تقريرها وتعرضه على المجلس، وعليها أن تطلب هذا الأمر من رئيس المجلس، إلا أنه في الأحوال القليلة بل النادرة التي يحدث أن تقدم فيها اللجان تقريرا إلى المجلس فى شأن الاقتراح برغبة أو بقرار.

ونحن نرى أن الاقتراح برغبة أو بقرار وسيلة رقابية، والحجة في ذلك أن تقارير اللجان تقدم للمجلس للنظر فيها، لا ينال منها كون هذه اللجان تحيل هذا الأمر للجهة المختصة، لأن الهدف الأساسى من السلطات هو التعاون وابتغاء المصلحة العامة، وليس تصيد الأخطاء فالأساس الفلسفى للرقابة بهذه الوسيلة هو تنبيه الحكومة ولفت انتباهها ولها أن تفعل أولا تفعل. ومن جانب آخر تتم دراسة التقرير المتعلق بالاقتراح برغبة أو بقرار، بل وإن كان هناك نقص يعاد للاستكمال من جانب اللجنة المختصة، وتفويض لجنة الاقتراحات والشكاوى فى أن تحيل إلى الوزارات أو الجهة المختصة لا ينال من سلامة هذه الأداة الرقابية ومجهود هذه اللجان فيها، وتنص المادة (٢٢٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه «يكون للعضو مقدم الاقتراح برغبة أو بقرار أولوية الكلام فى الجلسة التى أدرج التقرير عن اقتراحه فى جدول أعمالها. ويجوز لرئيس المجلس أن يأذن لأحد المؤيدين للاقتراح وأحد المعارضين له بالكلام قبل أخذ رأى المجلس فى تقرير اللجنة» والنص هنا – كما ذهب البعض [(١)]- يمنح رئيس المجلس سلطة بلا حدود، في السماح بالتعقيب على تقرير اللجنة، وأظهر التطبيق العملي صحة المخاوف من منح مثل تلك السلطة، فحق التعقيب لا يتم إعماله أو تطبيقه إلا فى حدود ضيقة ولمرات

(١) د. فتحى فكرى – القانون الدستورى – المرجع السابق – ص٥٢٧.

محدودة للغاية [1]، ولم تتطرق اللائحة الداخلية إلى الحد الزمنى الذى يتعين فى نهايته إعداد اللجنة لتقريرها، أو متى يحال هذا التقرير إلى المجلس، وتنص المادة (٢١٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه «إذا تبين لرئيس المجلس ضرورة استكمال بعض الجوانب المتعلقة بالدراسة تطبق بشأن التقرير أحكام المادة (٧٣) من هذه اللائحة».

ونص المادة (٧٣) من نفس اللائحة يقرر أنه «لرئيس المجلس ولكل لجنة من لجانه أن تطلب من المجلس بواسطة رئيسها أو مقررها إعادة أي تقرير إلى اللجنة، ولو كان قد بدأ فى نظره، وذلك لإعادة دراسة الموضوع أو بعض جوانبه في ضوء ما دار من مناقشات، أو ما استجد من ظروف واعتبارات، ويفصل المجلس في ذلك بعد الاستماع إلى رأى رئيس اللجنة أو مقررها ورأى الحكومة » وهذا النص يظهر الدور الحيوي للجان ورئيسها فى إعادة التقرير لاستكمال الموضوع المطروح فى ظل المستجدات التى تحدث. ولكن هل يجوز إحالة الاقتراح برغبة أو بقرار إلى أكثر من لجنة لفحصه؟ بالاطلاع على التقاليد البرلمانية حدث ذلك بالفعل، حيث تم إحالة اقتراح برغبة إلى لجنتين وتم اجتماع اللجنتين معاً لفحص الاقتراح وتقديم تقرير واحد عنه، وتم انتخاب مقرر لهما، ورغم أن المجلس لم يوافق على ذلك وترك كل حالة حسب ظروفها [2].

الفرع الثاني

سقوط الاقتراح برغبة أو بقرار

«لكل عضو قدم اقتراحاً برغبة أو بقرار أن يسترده بطلب كتابي، يقدمه

---

(١) هبة السعيد – الاقتراح برغبة... – المرجع السابق – ص٤٩.

(٢) مجلس الشيوخ – مضبطة الجلسة الثالثة عشرة – في ١٧ من مارس ١٩٣٠م – ص١٤٧ – مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٥٧٥.

لرئيس المجلس إلى ما قبل إدراج تقرير اللجنة عند اقتراحه بجدول أعمال المجلس، وفى هذه الحالة لا يجوز للمجلس أن ينظر فيه إلا إذا طلب رئيس اللجنة أو أحد الأعضاء الاستمرار فى نظره وأيده فى ذلك عشرة أعضاء على الأقل. وتسقط الاقتراحات سالفة الذكر بزوال عضوية مقدميها، كما يسقط ما يبقى منها فى اللجان حتى بداية دور الانعقاد التالى، ذلك ما لم يتقدم مقدمو هذه الاقتراحات بطلب كتابى لرئيس المجلس خلال ثلاثين يوماً من بداية دور الانعقاد بتمسكهم بها، ويحيط رئيس المجلس اللجنة علماً بهذه الطلبات لاستئناف نظرها، وفى جميع الأحوال تسقط هذه الاقتراحات بنهاية الفصل التشريعي» (١).

فكما أن لأعضاء المجلس الحق فى تقديم الاقتراحات برغبة أو بقرار، فلهم الحق في استردادها بشرط أن يكون طلب الاسترداد مكتوباً وأن يقدم إلى رئيس المجلس. إذا قرر مقدم الاقتراح استرداده لا يجوز للمجلس الاستمرار فى نظره إلا إذا طلب أحد الأعضاء ذلك وأيده عشرة أعضاء على الأقل، وهذا الحكم لا يخلو من غرابة، فبينما لا يجوز أن يقدم الطلب من أكثر من عشرة أعضاء، لكن في الاسترداد يجب لاستمرار المجلس في نظر الاقتراح الحصول على موافقة أحد عشر عضواً على الأقل (٢)، وإذا كان الاسترداد هو حق مخول لمقدم الاقتراح، فإن هذا الاقتراح يسقط بزوال صفة مقدمه، وهو أمر بديهى حيث إن هذا الحق الدستورى مقرر لعضو مجلس الشعب، وزوال الصفة عنه لا تعطيه هذا الحق، وحق العضو في التنازل عن الاقتراح برغبة

---

(١) نص المادة (٢١٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) د. فتحى فكرى - القانون الدستورى - المرجع السابق - ص ٥٢٧.

أو بقرار [١]، ونزول المقترح عن اقتراحه يعتبر كأن لم يكن [٢].إذا قدم الاقتراح من نائب واحد فى حالة غيابه يعتبر أنه متنازل عن اقتراحه، ويعتبر من حق المجلس نظره إذا زكاه أحد النواب الموجودين، وهناك حالتان إذا كان الاقتراح برغبة نوقش أو لم يناقش ففى الحالة الأولى: يؤخذ الرأي عليه، أما في الحالة الثانية: يعتبر متنازلاً عنه [٣].

وعدم جواز مناقشته بعد استرداده، فإذا قدم أحد الأعضاء اقتراحاً فيه استرده، فلا يجوز للأعضاء الأخيرين مناقشة الاقتراح بعد استرداده [٤]. ويسقط الاقتراح إذا لم يجدد خلال شهر من بدء دور الانعقاد التالى وهنا تقييد لحق اللجان فى ذلك [٥]. والاقتراحات برغبة تسقط تلقائياً بانتهاء الفصل التشريعي الذي قدمت خلاله، وذلك لأن انتهاء الفصل التشريعى يعنى إجراء انتخابات جديدة [٦]، وخطر السقوط يهدد - غالباً – الاقتراح برغبة أو بقرار

---

(١) مجلس الشيوخ – مضبطة الجلسة الخامسة فى ٢٥ من ديسمبر ١٩٤٠م ص٥٢- مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٥٨.

(٢) مجلس النواب مضبطة الجلسة الخامسة والسبعين فى ٢٥ من أغسطس ١٩٤١م- ص٢٠٨٢ - مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق – ص١٢٦.

(٣) مجلس النواب مضبطة الجلسة الثامنة فى ٨ من ديسمبر ١٩٢٦م – ص٨٩ - مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق – ص١٣٨.

(٤) مجلس الأمة - مضبطة الجلسة السادسة والثلاثين فى ٢٥ من مايو ١٩٦٥م- ص٢٩٥٠.

ونص المادة (١٣٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الصادرة ١٩٦٤م أنه «ولكل عضو قدم اقتراحاً بقانون أو اقتراحاً كما أشير إليه في المادة(٣٠) أن استرداده ولو كان ذلك أثناء مناقشته، فلا ينظر المجلس فيه إلا إذا طلب أحد الأعضاء الاستمرار فيه وأيده فى ذلك عشرة أعضاء على الأقل».

(٥) مجلس الأمة مضبطة الجلسة السابعة والعشرين ١٨ من أبريل ١٩٦٥م- ص٢١١٣، ص٢١٥٠. - مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق – ص٢١٥.

(٦) سامي عبد الصادق - أصول الممارسة البرلمانية - المرجع السابق - ص ٤٠٣.

لانتهاء دور الانعقاد، وإن كان مع بداية دور الانعقاد التالى، بناء على طلب صاحب الشأن أن يتمسك باقتراحه ولكن مدة العطلة قد تفقد الاقتراح الكثير من فحواه هذا من جانب، ومن جانب آخر المدة اللازمة لإعداد اللجنة لتقريرها، وإحالته إلى البرلمان غير محددة، الأمر الذي نأمل مع البعض (١) على انتهاء اللجان المختصة من إعداد تقاريرها قبل الانتهاء من دور الانعقاد بحيث لا ينصرم هذا الدور واللجنة لازالت تفحص وتدرس الاقتراحات المحالة إليها.

ويجب أن تقوم اللجان بإعداد تقرير عاجل فى حدود الوقت المتاح إذا تقدم الأعضاء بالاقتراحات قرب نهاية دور الانعقاد، وأهمية تقارير اللجان ليس لخطر السقوط فقط ولكن لأهمية الملاحظات التى تبديها اللجان. فالتقاليد البرلمانية تقر أن الملاحظات التى ترد فى تقارير اللجان، ولا يعترض عليها تعتبر قرارات برغبات. فأثناء نظر تقارير اللجان كثيراً ما نرى ملاحظات قيمة، فيسكت المجلس عنها، وألا يبدى رأيه صراحة فيها والمفهوم أنه يوافق مادام لم يعارض وعلى الحكومة أن تأخذ فى الاعتبار هذه الملاحظات ولا يجوز أن تحتج، بأنها لم يقدم بشأنها اقتراح برغبة أو قرار من المجلس وشرط هذه الملاحظات أن يقررها المجلس، ولا يحصل اعتراض عليها من المجلس أو الحكومة، وبذلك تعتبر رغبات صادرة عن المجلس، يجب على الحكومة احترامها(٢).

---

(١) د. فتحى فكرى - القانون الدستورى - المرجع السابق - ص ٥٢٧.

(٢) أثناء نظر تقرير لجنة المالية أثار أحد الأعضاء أنه كثيراً ما يرد ملاحظات منه في التقرير، فيسكت المجلس عنها، ولا يبدى رأيه صراحة فيها، والمفهوم أنه يوافق مادام لم يعارض فيها، ولكن تبين أنه عندما تسأل الحكومة عما صنعت في سبيل تنفيذ بعض هذه الملاحظات، يقول: إنه لم يصدر بها قرار برغبة من المجلس. واقترح أن يقرر المجلس أن جميع الملاحظات التى تبديها لجنة المالية، ولا يحصل اعتراض عليها، تعتبر رغبات صادرة من المجلس، ويجب على الحكومة احترامها، وعلق رئيس=

وفى الواقع أن الرغبة تستمد قوتها من قوة البرلمان فإذا كان المجلس قوياً نجد أن الوزارة تذعن لرغبة البرلمان، فخشيتها من أن تحجب الثقة عنها والعكس صحيح • فمن آثار الاقتراح برغبة أنها تؤدى إلى إثارة مسئولية الوزارة إذ أنها تطرح وجهة نظر الحكومة، بشأن موضوعات معينة قد لا تروق لأعضاء المجلس، مما يتيح لهم ممارسة حقهم المقرر دستورياً فى رقابة أعمال الحكومة عن طريق وسائل أخرى (١).

المطلب الثاني
طلبات المناقشة العامة واللجان البرلمانية

الفرع الأول
طلب المناقشة العامة فى الدستور واللائحة

تنص المادة (١٢٩) من الدستور أنه «يجوز لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه» وطلب المناقشة العامة هو طلب طرح موضوع عام للمناقشة "La dis Cussion et l'echange de vues" بهدف استيضاح سياسة الحكومة بشأن هذا الموضوع، حيث يكون لمقدمى طلب المناقشة أسبابهم الموضوعية التي تتعلق بسياسة الحكومة، ومدى وضوحها

=المجلس بأن هذا الحكم لا يجب أن تختص به لجنة المالية وحدها، وأبدى أنه لا مانع أن يقرر المجلس أن كل اقتراح يرد في تقرير من التقارير التي تمر عليه ولا يصادف منه اعتراضا، يعتبر مصدقاً عليه من المجلس بصفته رغبة..... وأن المسائل الواردة فى تقارير اللجان لا يعترض عليها من المجلس أو الحكومة، تعتبر من الآن ملزمة للحكومة ولو لم يؤخذ قرار بالموافقة عليها.....». مجلس النواب – مضبطة الجلسة السابعة والسبعين فى ١٨ من يونيو ١٩٢٧م ص١٤٣٠، ١٤٣٤ – مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٥٦١.

(١) د. جابر جاد نصار – الوسيط فى القانون الدستورى – المرجع السابق – ص٥٣.

وشفافيتها أو كفاءتها أو إيضاحها وهى بسبيل تنفيذ هذه السياسة. فهدف طلبات المناقشة العامة استيضاح سياسة الحكومة وتبادل الرأى بين البرلمان والوزارة[1]، وطلب المناقشة العامة له خصوصية بخلاف الأدوات الرقابية الأخرى.

ونص المادة السابقة فيه مغالاة من حيث عدد من يقدم طلب المناقشة العامة، فدستور ١٩٦٤م حدد نصاب تقديم طلبات المناقشة بعشرة أعضاء وذلك حسب نص المادة (٩١) منه. ولم تتضمن دساتير ما قبل الثورة النص على طلب المناقشة العامة كوسيلة للرقابة على أعمال الحكومة، ولكن ورد النص عليه لأول مرة فى دستور ١٩٥٦م فقد نصت المادة (٩١) منه أنه «يجوز لعشرين من أعضاء مجلس الأمة أن يطلبوا طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة فى شأنه وتبادل الرأى فيه»، ثم تناولت الدساتير اللاحقة على دستور ١٩٥٦م هذا الحق ضمن وسائل الرقابة البرلمانية [2].وتناولت اللوائح الداخلية الصادرة فى ظل هذه الدساتير حق طلب المناقشة العامة بالتفصيل وبينت أحكامه، واتفقت جميعها على أن طلب المناقشة العامة، يكون حول موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة فى شأنه وتبادل الرأي.وكان تقديم طلب المناقشة فى ظل المادة (١٩٠) من لائحة مجلس الأمة ١٩٥٧م تستلزم تقديمه من عشرة أعضاء على الأقل ، ثم عدل العدد إلى عشرين عضواً فى ظل المادة (١٧٤) من لائحة ١٩٦٠م ، والمادة (١٨٥) من لائحة ١٩٦٤م واستمر النصاب العددى على ما هو عليه منذ ذلك الحين «عشرين عضواً» غير أن لائحة ١٩٦٦م وفى نص المادة (٢٥١) منها، ولائحة ١٩٦٩م في المادة (٢٤٦) منها قد أضافت حكماً جديداً فى هذا

(١) د. فتحى فكرى - القانون الدستورى - المرجع السابق - ص ٥٢٢.

(٢) نص المادة (٢٥) من دستور ١٩٥٨م، ونص المادة (٨٧) من دستور ١٩٦٤م.

الصدد وهو حق لجان المجلس فى تقديم طلبات المناقشة العامة، وهو ما عدلت عنه اللوائح التالية لهما، وهى لائحة ١٩٧١م، واللائحة الحالية ١٩٧٩م بدون سبب مبرر..!!. وطلب المناقشة يكون فى أمر لم تنته منه الحكومة، أما الاستجواب فيكون للمحاسبة [1] عما تم، وهذا هو الفارق الأساسى بينهما، وإن كان هناك وجه شبه، فكلاهما يفتح باب المناقشة على مصراعيه لكل من يشاء من أعضاء المجلس للاشتراك فيهما [2]، ولكن ما الحكمة من تطلب هذا العدد؟ وهل يجوز التغاضي عنه؟

---

(١) في ظل دستور ١٩٢٣م اعترض على طلب مناقشة عامة استناداً إلى أنه يتضمن محاسبة الحكومة، وهو ما لا يجوز إلا عن طريق الاستجواب، فقد تقدم طلب فتح باب المناقشة تضمن الرغبة فى مناقشة الوزارة فى سياستها بصدد المسألة المصرية السودانية، منذ عرضها على المجلس حتى تقديم الطلب. اعترض أحد النواب بأن موضوع الطلب سيعرض على المجلس عند مناقشة الرد على خطاب العرش، وأن الطلب يتضمن محاسبة الحكومة، ولا يجوز الاستناد إلى نص المادة (١٦٧) من اللائحة الخاص بطلبات المناقشة العامة، وأيد رئيس المجلس أن المناقشة فى أمر انتهت منه الحكومة معناه محاسبتها عليه، وطريق هذا هو الاستجواب، وبعرض الأمر قرر المجلس أن الطلب ليس طلب مناقشة. مجلس النواب – جلسة ٢٤ من نوفمبر ١٩٤٧م– مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص٥٤٢.

(٢) سامي عبد الصادق - أصول الممارسة البرلمانية - المرجع السابق - ص ٣٩٦.

- فقد تقدم بعض النواب بطلب لرئيس المجلس لمناقشة حوادث الأزهر الشريف وحوادث انتخابات جرجا، واحتج احدهم لعدم عرض الطلب على المجلس، رغم التوقيع عليه من أكثر من عشرة نواب، (كما تنص المادة (١٦٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة سنة ١٩٤١م)، رد الرئيس بأنه ناقش النائب فى الطلب، وذكر له أنه ينطوى على اتهام ويجب أن يقدم فى شكل استجواب، رد النائب بأنه لم يتهم الحكومة بشئ، وأن القصد طرح الموضوع للمناقشة تمهيداً للامتناع أو الاتهام، وطلب من رئيس المجلس تلاوة العريضة رفض الرئيس تلاوتها. مجلس النواب – دور الانعقاد العادى الثانى – مضبطة الجلسة الثالثة عشرة فى ١٦ من فبراير ١٩٤٣م- ص٤٧٧، ٤٧٨ – مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٥٤٢.

الحكمة من تطلب هذا العدد (عشرين عضواً) هو ضمان جدية الطلب من ناحية، والحرص على ألا يضيع وقت المجلس أو ينشغل لطرح موضوعات لا تحوز تأييد جانب يعتد به من أعضاء المجلس من ناحية أخرى.وأما عن مدى جواز التغاضي عن هذا العدد، فمحل خلاف، ذهب البعض إلى أن [1] النصاب المذكور واجب الاحترام، وتخلفه يعد سبباً لعدم قبول طلب المناقشة العامة، وحجته في ذلك أن إرادة المشرع الدستورى قد جاءت صريحة فى هذا الشأن، وأن اللائحة الداخلية بينت فى المادة (٢١١) الفقرة الأولى أنه إذا تنازل كل أو بعض مقدمى طلب المناقشة العامة كتابة بعد إدراجه بجدول الأعمال، أو بعد تحديد موعد للمناقشة فيه بحيث يقل عددهم عن العدد اللازم لتقديمه، استبعده المجلس أو رئيسه بحسب الأحوال كما بينت اللائحة أيضاً فى الفقرة الثالثة من المادة السابقة، وأنه لا تجرى المناقشة إذا قل عدد الأعضاء مقدمو الطلب عن العدد اللازم لتقديمه، إلا إذا تمسك بالمناقشة عدد من الأعضاء الحاضرين لاستكمال العدد المذكور.

وذهب البعض الآخر [2]- نؤيده – إلى جواز ذلك وحجته فى ذلك إلى أنه إذا أخذنا فى الاعتبار أن المجلس سيد إجراءاته، ففي هذه الحالة يجوز للمجلس أن يتغاضى عن هذا العدد إذا رأى أن الموضوع المثار جدير بالمناقشة وتبادل الرأي في خصوصية. ونرى – تدعيماً لذلك – أن الهدف من المناقشة العامة طرح الموضوع لتبادل الرأي واستيضاح سياسة الحكومة، زد على ذلك كان منصوصاً عليه في اللوائح السابقة بعشرة أعضاء، إذن فلا ضير أن يقل العدد هذا من جانب، ومن جانب آخر يجب أن يحال الموضوع المثار إلى اللجان المختصة إذ أن ذلك يدحض حجة الرأى القائل بضياع وقت

(١) د. حسن مصطفى البحرى – الرقابة المتبادلة.. – المرجع السابق – ص٧٥٠.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ – التطبيقات العملية .. – المرجع السابق – ص١٨٦.

المجلس فاللجان قادرة على فحص الطلب وتقدير مدى أهميته من عدمه، وتأكيداً لذلك نجد أن التقاليد البرلمانية تجعل من هذا القيد تنظيمياً بحتاً أحياناً [1]. إلا أن نص اللائحة ردد ما ذكره الدستور بأنه «يجوز لعشرين عضواً على الأقل أن يطلبوا طرح موضوع عام للمناقشة العامة بقصد استيضاح سياسة الحكومة وتبادل الرأى فى شأنه» [2].

وذهب جانب من الفقه [3] إلى أنه وسيلة من وسائل البرلمان الرقابية، ويكون بموجبها لعدد معين من أعضاء البرلمان – يحدد عادة في الدستور – الحق فى المطالبة بإثارة موضوع عام مما يتعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية للمناقشة فى المجلس، يشترك فيها من يشاء من الأعضاء. وتعتبر هذه الوسيلة فى الفقه الدستورى من الوسائل الرقابية الهادئة، التي تهدف إلى

---

(١) وفى التقاليد البرلمانية يعتد في بعض الأحيان باعتبار نصاب تقديم الطلب للمناقشة العامة إجراءً تنظيمياً، بمعنى أن تخلفه لا يؤدى إلى استبعاد الطلب من جدول الأعمال، فقد ذكر أحد الأعضاء في مجلس الشعب أنه " وإن كانت الإجراءات التى تنص عليها اللائحة والتى تقضى بأن يقدم طلب المناقشة العامة من عشرين عضواً على الأقل، إلا أن هذا الإجراء هو إجراء تنظيمى محض، ولذا فإنه عرض مناقشة موضوع تلوث المياه رغم أنه تقدم به **عضوان فقط** ولم يثر أى تعليق على هذا الرأي، كما لم يتخذ المجلس قراراً في هذا الشأن". مجلس الشعب – دور الانعقاد العادى الرابع – مضبطة الجلسة الرابعة – فى ٢٥ من نوفمبر ١٩٧٤م- ص٤٩٦ – مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٥٤٣.

(٢) نص المادة (٢٠١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٣) د. سليمان الطماوى – النظم السياسية والقانون الدستورى – المرجع السابق – ص٥٨٩، د. رمضان محمد بطيخ – تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية – القاهرة – دار الفكر العربى – ١٩٨٨م – ص٦٦.

إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية معينة بقصد الوصول إلى حل يتفق عليه الطرفان [١].

إذن فأمر المناقشة العامة ليس مجرد استفهام كما فى السؤال، ولا يتضمن النقد والتجريح كما فى الاستجواب، إلا إذا افترضنا حداً أو جرماً يستحق التحقيق، وإنما هو طلب مناقشة حرة ترمى إلى تبادل وجهات النظر، في جو من التفاهم للوصول إلى أفضل سياسة تنتهج، ويمكن أن يكون محل تدبر كل من البرلمان والحكومة معاً [٢]، الأمر الذي يؤدى إلى تكشف اتجاهات البرلمان للحكومة، في شأن المسألة المطروحة للمناقشة، ومدى دعمه لها فى الإجراءات التى تتخذ لمواجهتها بشكل تتوقى من خلاله المساءلة أمامه سياسياً بشأنها [٣].

السؤال وطلب المناقشة العامة

وجه الشبه المباشر بينهما أن كلاً منهما وسيلة رقابية منصوص عليها دستوريا، وبأن كل منهما يرمى إلى استيضاح وكشف المجهول وإزالة الغموض، فإذا كان السؤال يرمى إلى طلب معلومات واستفسار، فإن حق طرح موضوع عام للمناقشة يقصد من استعماله استيضاح سياسة وزارة معينة

---

(١) د. إيهاب زكى سلام – الرقابة السياسية – المرجع السابق – ص٨٨، د.عمر حلمى فهمى: الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة فى النظامين الرئاسى والبرلمانى- دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – حقوق عين شمس – ١٩٨٠م- ص١٥٣.

(٢) د. عثمان خليل – القانون الدستورى – الكتاب الثانى فى النظام الدستورى المصرى – بدون نشر طبعة ١٩٥٦م – ص٢٤٣.

(٣) د. محمد باهى أبو يونس – الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة فى النظامين المصرى والكويتى – دار الجامعة للنشر- ص٩٣.

بشأن الموضوع محل المناقشة وتبادل الرأى بصدده [1]، فموضوع السؤال يكون محدداً، وموضوع المناقشة العامة موضوع عام، ولا يجرى تصويت عقب أى منهما، ولا يؤديان إلى تقرير سحب الثقة من أحد الوزراء أو تقرير مسئولية رئيس الوزراء. ورغم الاتفاق فإنهما يختلفان. فالسؤال يعتبر حقاً شخصياً للسائل، ويقيم علاقة خاصة بين عضو البرلمان السائل والوزير المسئول، أما طرح موضوع عام للمناقشة يفتح الباب أمام جميع الأعضاء هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن حق السؤال يقرر لكل عضو من أعضاء البرلمان ممارسته بمفرده، ولكن طلب المناقشة العامة يحتاج إلى عدد من الأعضاء حددته اللائحة بعشرين عضواً.

محصلة القول: إن أهم ما يميز السؤال وطلب المناقشة العامة أن الدستور يجمعهما ، فهاتان الوسيلتان دستوريتان، فهما من أدوات الرقابة الفعالة ويقدمان إلى رئيس المجلس كتابة، ولا يجوز للمجلس النظر فيهما إلا بعد إدراجهما في جدول الأعمال، ولا يعقبهما تصويت ولا يؤديان مباشرة إلى سحب الثقة أو تقرير المسئولية السياسية للحكومة.ولكن هل طلبات المناقشة العامة إحدى وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية؟ اختلف الفقهاء حول ذلك فذهب البعض[2] إلى اعتبارها مظهراً من مظاهر التعاون المتبادل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وهذا الرأي قد اعتبر السؤال من قبل وسيلة للتعاون بين السلطتين التشريعية والسلطة التنفيذية، تأسيساً على

(١) راجع في ذلك: د. زين بدر فرج – السؤال ..- المرجع السابق – ص١٤ وما بعدها، د. عبد الله إبراهيم ناصف – مدى توازن السلطة السياسية .– المرجع السابق – ص٣٥٦.

(٢) د. يحيى الجمل – النظام الدستورى فى جمهورية مصر العربية- دار النهضة العربية ١٩٧٤م - ص٢٣٦.

أن القصد من السؤال هو الحصول على معلومات أو بيانات معينة لا يعرفها العضو، ودون أن يضع هذا الرأى حق العضو فى تحويل السؤال إلى استجواب في اعتباره [1]. الأمر الذي جعل معه أن طلبات المناقشة العامة لا تعدو بالتالى أن تكون وسيلة لتبادل الرأى والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأحد مظاهر نص المادة (١٢٩) من الدستور ودون أن يضع هذا الرأي ضرورة انتهاء المناقشة العامة إلى قرار يصدره المجلس في الاعتبار.وذهب جانب آخر [2] إلى أن هناك خلطاً بين مناقشة مجلس الشعب لبرنامج الحكومة، وحق عشرين عضواً من أعضاء المجلس على الأقل فى طلب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه. وذلك لأن مناقشة برنامج الحكومة هو أمر يتعلق بسياستها العامة، واللائحة الداخلية لا تجيز إدراج طلبات المناقشة العامة فى جدول أعمال المجلس قبل أن تقدم الحكومة برنامجها، ينتهى المجلس من مناقشته وإصدار قرارات بشأنه، وكلها أمور تختلف تماماً عن طلبات المناقشة العامة التى تفترض وجود أسباب ومبررات تدعو لطرح هذا الموضوع للمناقشة بعد أن تكون الحكومة تقدمت ببرنامجها.

وتنص المادة (٢١٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه «لا تدرج طلبات المناقشة العامة قبل أن تقدم الحكومة برنامجها، وينتهى المجلس من مناقشته ويصدر قراره في شأنه» فبعدما قضت اللائحة إمكان استبعاد الطلب من جدول الأعمال بدون مناقشة فى نص المادة السابقة، وإن كان لا يخلو هذا الحكم من غرابة - كما ذهب البعض [3]- لما يتسم به من تشدد تجاه أداة هدفها

---

(١) سامي عبد الصادق - أصول الممارسة البرلمانية - المرجع السابق - ص ٣٩٧.

(٢) د. محمود حلمى – دستور جمهور مصر العربية – المرجع السابق - ص ١٩٧.

(٣) د. فتحى فكرى - القانون الدستورى - المرجع السابق - ص ٥٢٣.

تبادل الرأى بين الحكومة والبرلمان، نجد أن اللائحة تقر عدم إدراج طلبات المناقشة العامة إلا بعد أن تقدم الحكومة برنامجها وينتهي المجلس من مناقشته، ويصدر قراره فى شأنه. ولا يعنى الإدراج في جدول الأعمال بدء النقاش، وإنما يجب تحديد جلسة لذلك، وفى بعض الأحيان نوقش الطلب بعد أكثر من شهر (١)، وهذا المسلك يفقد طلبات المناقشة جانباً كبيراً من أهميتها ومعنى ذلك أن طلبات المناقشة العامة ستتزاحم أمام المجلس فى الأسابيع الأخيرة من دور الانعقاد، وبعدها فلا يمكن أن تكون هناك مناقشة جادة وحقيقية وتبادل مثمر للرأي بين الحكومة والبرلمان، وليس مستغرباً أن يدرج فى جدول أعمال المجلس فى الفترة من ١٩٧١م وحتى ١٩٩٩م عدد ١٦١ طلب مناقشة، ولم يناقش منها سوى ٤٨ طلباً بمعدل ٢٩,٨% من جملة الطلبات المقدمة(٢). والتطبيق في الواقع العملي محدود للغاية (٣)، ففي خلال دور الانعقاد العادى الأول من الفصل التشريعى السابع لم يناقش المجلس سوى طلبى مناقشة (٤)، وفى خلال دور الانعقاد العادى الأول من الفصل التشريعى الثامن، لم ينظر المجلس سوى ثلاثة طلبات مناقشة (٥). وقد يكون السبب في ذلك لجوء العضو إلى وسائل رقابية أخرى، لما تتسم به هذه الوسائل من عنصر التفرد والخصوصية، مما لو تقدم بطلب مناقشة عامة، فالوسائل الأخرى تحقق له

(١) انظر: جلسة مجلس الأمة – المنعقدة في ٣٠ من يناير ١٩٦٦م – مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق – ص ٥٤٧.
(٢) د. محمد أبو ريده – أدوات الرقابة البرلمانية المهمشة – المرجع السابق - ص ١٦.
(٣) د. رمضان محمد بطيخ – التطبيقات العملية..... – المرجع السابق - ص ١٨٣.
(٤) تقرير تحليلي عن نشاط إنجازات مجلس الشعب في دور الانعقاد العادى الأول، الفصل التشريعى السابع، الأمانة العامة لمجلس الشعب ١٩٩٦م- ص٩٢٣.
(٥) التقرير التحليلي لأداء مجلس الشعب الجزء الأول مؤشرات عامة – الأمانة العامة لمجلس الشعب يوليو ٢٠٠١م – ص١٧٩.

الطموح الذاتي وأهمية للشخص أمام دائرته التي ينتمي إليها.وهنا نطرح تساؤلاً ما الحكمة من ارتباط طلب المناقشة بتقديم برنامج الحكومة؟

ذهب جانب من الفقه [١] بأن الحكمة ظاهرة في ذلك، لأن برنامج الحكومة قد يتضمن الموضوع الذى يرغب الأعضاء فى إثارته، وبالتالي سوف يكون محلاً لمناقشته بمناسبة مناقشة هذا البرنامج، فليس هناك إذن ضرورة لتكرار أو إعادة هذه المناقشة من خلال تقديم طلبات مناقشة عامة حوله مما يعد مضيعة لوقت البرلمان. وذهب جانب آخر من الفقه[٢] – وبحق – أن هذا القيد لا مبرر له، لأنه يحرم أعضاء البرلمان من ممارسة هذا الحق الذى كفله لهم الدستور، بغير مقتضى مقبول أو سند معقول، وذلك بسبب تعليق إدراج طلب المناقشة بجدول الأعمال على تقديم برنامج الحكومة [٣]، إذ أن تقديم الحكومة لبرنامجها يأتى عادة بعد أكثر من شهر من افتتاح دورة المجلس، وقد يتجاوز هذه المدة بكثير مما يضيع معه الفائدة المبتغاة من طرحة. ناهيك عن أن إدراج طلب المناقشة العامة فى جدول الأعمال إجراء جوهرى لقيامه ولمناقشته أمام المجلس، والمفهوم أن عدم إدراجه في جدول

(١) د. رمضان محمد بطيخ – التطبيقات العملية....– المرجع السابق - ص ٨٥.

(٢) انظر سامي عبد الصادق - أصول الممارسة البرلمانية – المرجع السابق – ص١٨١، د. محمد باهى أبو يونس – الرقابة البرلمانية...– المرجع السابق – ص١٠٦.

(٣) تقدم بعض أعضاء مجلس الشعب بطلب مناقشة عامة، حول موضوع اختطاف الطائرة المصرية التى أجبرت على الهبوط بمالطا فى أوائل الثمانينات، وقد قرر السيد المشير نائب رئيس الوزراء ووزير الدفاع والإنتاج الحربى اقتحامها، مما ترتب عليه مصرع حوالى ستين راكباً بالإضافة إلى بعض طاقمها ومضيفيها وحراسها، ولكن المجلس رفض إدراج الطلب فى جدول الأعمال بزعم أن الحكومة لم تقدم برنامجها، إذ أن حكومة الدكتور/ على لطفى المشكلة في ٥ من سبتمبر ١٩٨٥م لم تقدم برنامجها وقتئذ إلا فى ٣٠ من نوفمبر ١٩٨٥م. انظر: د. سيد رجب السيد– المسئولية.. - المرجع السابق – ص٦٢٠.

الأعمال يؤدى إلى عدم مناقشته [1].

الفرع الثاني
شروط مناقشة طلب المناقشة العامة وعوارضه

تنص المادة (٢٠٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه «يقدم الطلب باقتراح المناقشة العامة إلى رئيس المجلس كتابة، ويجب أن يتضمن تحديداً دقيقاً للموضوع والمبررات والأسباب التى تبرر طرحه للمناقشة العامة بالمجلس واسم العضو الذى يختاره مقدمو الطلب لتكون له أولوية الكلام فى موضوع المناقشة العامة. ويدرج مكتب المجلس طلب المناقشة العامة فى جدول أعمال أول جلسة تالية لتقديمه. وللمجلس أن يقرر دون مناقشة استبعاد الطلب من جدول أعماله لعدم صلاحية الموضوع للمناقشة، وذلك بعد سماع رأى واحد من المؤيدين للاستبعاد، وواحد من المعارضين له، ويجوز بناء على طلب الحكومة أن يقرر المجلس مناقشة الموضوع فى ذات الجلسة».

إذا تقررت المناقشة يقوم رئيس المجلس بإبلاغ الطلب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص حسب الأحوال، كما يبلغ به رؤساء اللجان الدائمة الذين يتصل عملهم بموضوع المناقشة، ويتولى مكتب المجلس إدراجه فى جدول أعمال أول جلسة تالية لتقديمه لتحديد موعد مناقشته. فالأصل أنه لا يجوز نظر طلب المناقشة العامة فى ذات الجلسة التى أدرج فى جدول أعمالها،

---

(١) ومن التطبيقات العملية لذلك أن طلب مناقشة قدم أثناء الجلسة فاعترض رئيس الجلسة على تقديم طلب المناقشة أثناء الجلسة، ورفض تحديد جلسة أخرى لمناقشة الطلب، ورفض كذلك طلب سماع رأى الحكومة فيه، تأسيساً على أن الطلب غير مدرج بجدول الأعمال وبالتالى يعتبر موضوعه غير معروض على المجلس. مجلس الشيوخ – مضبطة الجلسة السادسة عشرة – في ٢٥من فبراير ١٩٥٢م– ص٢٨٧ – مدونة التقاليد البرلمانية ـ المرجع السابق ـ ص ٥٤٤.

ومع ذلك يجوز – استثناء – للمجلس أن يقرر مناقشة الموضوع محل طلب المناقشة العامة فى ذات الجلسة بناء على طلب الحكومة، وقد يحدد موعداً لمناقشة الطلب في وقت لاحق ولو أبدى الوزير المختص استعداده للمناقشة فى الحال [١]. فعملاً بحكم المادتين (١٨٥) و(١٩٤) من اللائحة الداخلية، وما يجرى عليه العمل بالمجلس، فقد قام رئيس المجلس بضم طلبات الإحاطة وطلب المناقشة العامة فى مناقشة واحدة، وأن تجرى المناقشة بداية بطلب الإحاطة ثم الأسئلة ثم طلب المناقشة العامة [٢].

ومجمل القول: إن هناك شروطاً شكلية وشروطاً موضوعية حددتها اللائحة والتقاليد البرلمانية هي:-

أولاً: الشروط الشكلية

١- تقديم طلب كتابى إلى رئيس المجلس [٣] فلا يجوز تقديم طلب المناقشة العامة فى الجلسة شفوياً حتى وإن قبلت الحكومة.

٢- يجب أن يقدم الطلب من عشرين عضواً على الأقل، فإذا تنازل بعض مقدمى المناقشة العامة كتابة عنه بعد إدراجه بجدول الأعمال أو بعد تحديد موعد للمناقشة بحيث يقل عددهم عن العدد اللازم لتقديمه استبعده المجلس إلا إذا تمسك بالمناقشة عدد من الأعضاء الحاضرين يستكمل به العدد المذكور.

---

(١) مجلس الشعب – دور الانعقاد العادى الثانى – مضبطة الجلسة الخامسة ٢٣ من نوفمبر ١٩٧٤م - ص٤٨٠ – مدونة التقاليد البرلمانية – المرجع السابق - ص ٥٤٧.

(٢) مجلس الشعب – الجلسة الخامسة والسبعين – في ٤ من مايو ٢٠٠٣م - العدد الثالث عشر نشرة المجلس مايو ٢٠٠٣م- ص١٢٣، ١٣٩.

(٣) لا يعتد بالطلبات التى تقدم إلى جهة غير رئيس المجلس حتى ولو كانت هذه الجهة هى الحكومة نفسها.

ثانياً: الشروط الموضوعية

١- يجب أن يتضمن الطلب تحديداً دقيقاً للموضوع، وتحديد الموضوع المطلوب مناقشته يدل على جدية الطلب ولاستيعاب ودراسة العضو لكافة جوانب الموضوع الذى يطلب مناقشته والمبررات والأسباب.

٢- أن يختار الأعضاء مقدمو طلب المناقشة واحداً منهم ليكون له أولوية الكلام، فإذا قدم طلب المناقشة العامة غير مستوف لأحد شروطه، فإن للمجلس أن يقرر – دون مناقشة – استبعاد الطلب من جدول الأعمال وذلك بعد أن يستمع لرأى واحد من المؤيدين لاستبعاده من جدول الأعمال وواحد من المعارضين لهذا الاستبعاد.

المناقشة العامة General Debates واللجان البرلمانية:-

«لا يجوز الكلام عند عرض الاقتراحات المقدمة بشأن الاستجواب إلا لمقدميها، وعلى كل منهم أن يشرح اقتراحه بإيجاز، ويجوز للمجلس بناء على اقتراح رئيسه أن يحيل هذه الاقتراحات أو بعضها إلى إحدى اللجان لتقديم تقرير عنها قبل أخذ الرأى عليها»(١). وهنا يظهر دور اللجان البرلمانية في الاستجواب كما يظهر فى طلبات المناقشة، حيث تقرر اللائحة فى عجز المادة (٢١١) منها أنه «وتسرى أحكام المادة (٢٠٥) من هذه اللائحة على الاقتراحات بمشروعات قرارات التى يقدمها الأعضاء، في شأن موضوع طلب المناقشة العامة». إسقاط حق اللجان فى تقديم طلبات المناقشة العامة، يجب أن يكون محل نظر، فيجب العودة لدور اللجان في أن تتقدم بطلب المناقشة العامة لأسباب منها:-

---

(١) نص المادة (٢٠٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

١- أن هذا الحق كان مقرراً فى لائحة ١٩٦٦م في المادة (٢٥١)، وكان مقرراً فى لائحة ١٩٦٩م في المادة (٢٤٦).

٢- للجان البرلمانية الدائمة الحق في أن تطلب تشكيل لجان لتقصى الحقائق رغم أهمية هذا الحق فأولى أن تقدم طلبات مناقشة عامة.

٣- الهدف من المناقشة العامة التي تجرى داخل البرلمان- وخصوصاً في اللجان البرلمانية- التعبير عن الآراء المختلفة بغية التوصل إلى قرارات ترضى الطرفين البرلمان والحكومة، وجدير بالذكر أن النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري يأخذ بحق اللجان في تقديم طلب المناقشة العامة كما سنرى.

عوارض طلبات المناقشة العامة :-

«إذا تنازل كل أو بعض مقدمي طلب المناقشة العامة كتابة عنه بعد إدراجه بجدول الأعمال، أو بعد تحديد موعد للمناقشة فيه بحيث يقل عددهم عن العدد اللازم لتقديمه استبعده المجلس أو رئيسه بحسب الأحوال.ويعتبر من تغيب من مقدمي الطلب بغير عذر مقبول عن حضور الجلسة المحددة للمناقشة متنازلاً عن الطلب.ولا تجرى المناقشة إذا قل عدد أعضاء مقدمي الطلب طبقاً للأحكام السابقة عن العدد اللازم لتقديمه إلا إذا تمسك بالمناقشة عدد من الأعضاء الحاضرين يستكمل العدد المذكور» (١).

النصوص فى اللائحة تجيز للمجلس وبناء على اقتراح رئيسه، إحالة طلبات المناقشة العامة إلى إحدى اللجان لتقديم تقرير عنها قبل أخذ الرأى عليها، والنصوص صمتت صمتاً مطبقاً عن مدة دراسة اللجنة للموضوع،

---

(١) نص المادة (٢١١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

ومتى تقدم تقريراً عنها؟ ومتى يدرج هذا التقرير في جدول الأعمال [1]؟

وهنا يظهر دور اللجان البرلمانية فى تفعيل دور طلبات المناقشة الرقابي نظراً لأهميته. وجدير بالذكر لا يجوز أن يضم طلب المناقشة لموضوع معين إلى استجواب، ويرتبط تحديد موعد المناقشة بتقرير اللجنة بشأن الموضوع المعروض حتى لو الحكومة أبدت استعدادها للمناقشة فوراً[2]، ولا يسقط طلب المناقشة العامة بتغير الوزارة، والهدف أن طلبات المناقشة الواردة في الجدول ليس الغرض منها محاسبة أو مناقشة الوزارة عن تصرف اتخذته كالاستجواب، ولكن الغرض منها عرض موضوع حيوي من الموضوعات التي تهم الأمة ، ومعرفتها معرفة حقيقية كالمسائل الاقتصادية أو المالية أو الزراعية وهى مسائل قائمة لا تتأثر بتغير الحكومات، وليس في اللائحة نص يمنع من نظرها ووافقت الحكومة على ذلك [3]، وطلب المناقشة يجوز أن يشترك فيه الأعضاء من غير طالبي المناقشة وفى نفس الوقت لا يتضمن اتهاماً للحكومة أو تجريحاً لها [4]، ورغم ذلك تنتهي المناقشة فيه- غالباً - بقرار يصدر من جانب السلطة التشريعية بإقفال باب المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال أو بقرار برغبة في أمر معين [5].

---

(١) د. فتحى فكرى - القانون الدستورى - المرجع السابق - ص ٥٢٤ ، ٥٢٥.

(٢) مجلس الشعب – مضبطة الجلسة الثانية عشرة في ٣٠من يناير ١٩٧٧م – مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٥٤٨.

(٣) لم تتضمن اللائحة الصادرة في ٢٤ من نوفمبر ١٩٤١م، والخاصة بمجلس النواب نصاً في هذا الشأن – مجلس النواب – دور الانعقاد العادي الثاني – مضبطة الجلسة الخامسة عشرة في ١٨من فبراير ١٩٤٦م- ص١٠٣٤، ١٠٣٥- مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٢٥٧.

(٤) د. رمزي طه الشاعر – القانون الدستوري.....– المرجع السابق – ص١٠٦.

(٥) انظر: د. محسن خليل- النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية – الإسكندرية ١٩٧١ – ص٨٨٣، د. سليمان الطماوى – السلطات الثلاثة –المرجع السابق- =

تضم بعض طلبات المناقشة العامة بعضها إلى بعض لوحدة الموضوع فيستلزم ذلك سبق تحديد موعد لمناقشة كل منهما [1]. إذا تقدم أعضاء المجلس طبقاً للائحة الداخلية بطلب مناقشة عامة حول موضوع معين، وكانت هناك أسئلة أو طلبات إحاطة مقدمة من أعضاء آخرين حول ذات الموضوعات فإن المناقشة تتناول الموضوع كله، بما في ذلك الأسئلة أو طلبات الإحاطة مع إعطاء الأولوية في التحدث لمقدمي الأسئلة وطلبات الإحاطة المتعلقة بالموضوع [2].

وهناك من التطبيقات العملية كمناقشة مجلس الشعب في دور الانعقاد العادى الثالث من الفصل التشريعى الثامن بجلسته المنعقدة صباح يوم الأحد الموافق ٢٠٠٣/٥/٤م بخصوص قضية التأمين الصحى وتقييم أدائه وكيفية النهوض به، وذلك من خلال ستة وثلاثين طلب إحاطة وأربعة أسئلة، وطلب مناقشة.

= ص٥٤٩، د. رمزي طه الشاعر – النظرية العامة للقانون الدستوري – المرجع السابق - ص ٣٥٨، د. رمضان محمد بطيخ – النظرية العامة للقانون الدستوري – المرجع السابق - ص ٢٧٢.

(١) ومن السوابق البرلمانية أنه فى شأن مناقشة سياسة الدولة فى السياحة قدم طلبان عنها، أحدهما تم تحديد موعد لمناقشته، وأعلن رئيس الجلسة أنه لا يجوز إدماج طلبى المناقشة على الرغم من وحدة موضوعهما لأن الأول تم تحديد ميعاد له بينما الطلب الثانى لم يتم الاتفاق مع الوزير المختص على تحديد موعد لمناقشته ووافق المجلس على تأجيل تحديد موعد مناقشة الطلب الثانى. مجلس الأمة – مضبطة الجلسة ١١ من أبريل ١٩٦١م- ص٤٥- مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٥٤٥.

(٢) مجلس الشعب – مضبطة الجلسة الرابعة والأربعين فى ١٨ من مارس ١٩٧٩م- ص٥٠٦ – مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٥٤٤.

طلبات المناقشة العامة فى النظام السورى:-

نظمت المادة (١٤٣) من النظام الداخلى [1] لمجلس الشعب السورى من له حق فى طلبات المناقشة العامة نصت أنه « **يجوز لإحدى لجان المجلس أو** لعشرة أعضاء على الأقل من أعضائه أن يطلبوا طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة وتبادل الرأى فيه ويجب أن يقدم هذا الطلب للرئيس كتابة لإبلاغه إلى السلطة التنفيذية، **كما يبلغه إلى رؤساء اللجان الدائمة التى يتصل اختصاصها بموضوع المناقشة** ثم يدرج فى جدول أعمال أقرب جلسة لتحديد موعد للمناقشة فيه يجوز أن يقرر المجلس مناقشته فوراً إذا وافقت الحكومة على ذلك كما يجوز للمجلس إذا رأى أن الموضوع غير صالح للمناقشة أن يقرر استبعاده ».

فالمشرع السوري يختلف عن نظيره المصري بخصوص من له الحق فى أن يتقدم بطلب طرح موضوع عام للمناقشة فأعطى الحق للجانه الدائمة أو لعشرة أعضاء على الأقل. وحسناً فعل المشرع السورى عندما أعطى اللجان البرلمانية الدائمة الحق فى طرح موضوع عام للمناقشة، وأعطى الحق للجان البرلمانية عند مناقشة طلب المناقشة العامة الحرية في التحدث وذلك حسب نص المادة (١٤٤) أنه « لرؤساء اللجان ومقرريها الذين ينص اختصاص لجانهم بموضوع المناقشة الحق بالكلام كلما طلبوا ذلك». وتنص المادة (١٤٥) أنه « للمجلس أن يقرر فى جميع الحالات إحالة موضوع طلب المناقشة إلى إحدى اللجان لبحثه وتقديم تقرير عنه».الأمر الذي جعل

---

(١) النظام الداخلي لمجلس الشعب السورى الصادر في ٦ من حزيران ١٩٧٤م. انظر: د.حسن مصطفى البحرى – الرقابة المتبادلة ...– المرجع السابق – ص٧٥٨.

للجان البرلمانية [1] فى طلب المناقشة العامة وزناً من بداية الحق في طلب المناقشة، حتى نهاية تقديم تقرير عن طلبات المناقشة العامة التى تطرح فى المجلس.

ومجمل القول: تعتبر طلبات المناقشة العامة، وسيلة جدية لرقابة السلطة التشريعية للحكومة، ولها الفضل فى إجبار أعضاء الحكومة بصفة مستمرة على توضيح موقفهم وتبرير تصرفاتهم والقرارات المتخذة من جانبهم أمام المجلس النيابي.وتعتبر منبراً لتحسين صورة البرلمان ولزيادة فاعلياته وأدائه الأمر الذى ينعكس إيجاباً على سمعة البرلمان ولجانه ومكانته بين برلمانات العالم[2].

(١) ووفقاً لما تنص عليه المادة (٦٩) من النظام الداخلى لمجلس الشعب السورى كان المجلس يعمد إلى تأليف لجانه الدائمة فى دورة تشرين الأول من كل سنة أو عند افتتاح دور تشريعى جديد ويبلغ عدد هذه اللجان فى سوريا اثنتى عشرة لجنة وهى:-
١- لجنة الشئون الدستورية والتشريعية. ٢- لجنة الموازنة والحسابات. ٣- لجنة القوانين المالية. ٤- لجنة الشئون العربية. ٥- لجنة التوجية والإرشاد. ٦- لجنة التخطيط والإنتاج. ٧- لجنة الخدمات. ٨- لجنة الأمن القومى. ٩- لجنة الداخلية والإدارة المحلية. ١٠- لجنة الشكاوى والعرائض. ١١- لجنة الزراعة والرى. ١٢- لجنة الصحة والنشاط السكاني.

(٢) د. حسن مصطفى البحرى – الرقابة المتبادلة – المرجع السابق – ص٧٤٨.

المبحث الثاني

دور اللجان البرلمانية فى الوسائل الرقابية المنظمة لائحياً

ونقسم هذا المبحث إلى مطلبين:-

المطلب الأول: طلبات الإحاطة واللجان البرلمانية.

المطلب الثاني: لجان الاستطلاع والمواجهة.

المطلب الأول

طلبات الإحاطة واللجان البرلمانية

الفرع الأول

إجراءات طلب الإحاطة وشروطها

أولاً: تقديم طلبات الإحاطة وإبلاغها

«لكل عضو أن يطلب إحاطة رئيس مجلس الوزراء أو غيره من أعضاء الحكومة علماً بأمر له أهمية عامة وعاجلة ويكون داخلاً فى اختصاص من يوجه إليه. ويجب أن يقدم طلب الإحاطة كتابة إلى رئيس المجلس محددا به الأمور التي يتضمنها، ومبيناً صفتيها العامة والعاجلة، وتقيد طلبات الإحاطة فى سجل خاص بها وفقا لتاريخ ورودها. وتسرى على طلب الإحاطة أحكام المادة (١٨١) والفقرتان الثانية والثالثة من المادة (١٨٢) والمادة (١٨٥) من هذه اللائحة. ولمكتب المجلس أن يقرر حفظ الطلب بناء على عدم توافر الشروط المنصوص عليها فى المواد المذكورة أو الاكتفاء بتبليغه كسؤال يجاب عنه كتابة إلى الموجه إليه، مع إخطار العضو كتابة بما قرر. وللعضو الاعتراض على ما قرره مكتب المجلس بطلب كتابي مسبب يقدمه لرئيس المجلس خلال أسبوع من تاريخ الإخطار، ويعرض الرئيس

اعتراض العضو على اللجنة العامة في أول اجتماع لها»[1]، وطلب الإحاطة ورد النص عليه لأول مرة في الفصل الأول من الباب السابع من لائحة مجلس الأمة سنة ١٩٦٦م في المادتين (٢٣٢، ٢٣٣) منها، وقد ورد تحت اسم « توجيه النظر للأمور ذات الأهمية العامة العاجلة» وقد تناولته اللوائح التالية عليها بنفس الاسم وبذات الصفة حتى لائحة سنة ١٩٧٢م[2]، ثم تناولته لائحة مجلس الشعب الحالية سنة ١٩٧٩م تحت اسم (طلبات الإحاطة) وأضافت هذه اللائحة أحكاماً جديدة لم ترد في اللوائح السابقة عليها، كما قسمت طلبات الإحاطة إلى نوعين:-

الأول: ذات الأهمية العامة العاجلة.

الثاني:عن الأمور العامة الخطيرة العاجلة.

وأجمعت اللوائح السابقة أن «لكل عضو أن يطلب إحاطة الوزير علماً بأمر له أهمية هامة وعاجلة».ومؤدى ذلك أن طلب الإحاطة هو طلب يقدمه النائب كتابة إلى رئيس المجلس لتوجيهه إلى الوزير المختص أو الحكومة ممثلة في رئيس مجلس الوزراء وذلك لإثارة انتباه الموجه إليه إلى أمر هام وعاجل لا تعلمه الحكومة أو يفترض أنها لا تعلمه[3]. واللوائح السابقة على لائحة ١٩٧٩م كانت تقتصر على تقديم طلب الإحاطة إلى أحد الوزراء فقط أما اللائحة الحالية سالفة الذكر فقد توسعت في تقديم طلب الإحاطة فأجازت تقديمه إلى رئيس مجلس الوزراء. ونظمت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب

---

(١) نص المادة (١٩٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب .

(٢) راجع: المادتين (٢٢٧، ٢٢٨) من لائحة مجلس الأمة سنة ١٩٦٩م، والمادتين (٢٣١، ٢٣٢) من لائحة مجلس الشعب سنة ١٩٧١م، المادتين (٢٤٩، ٢٥٠) من لائحة مجلس الشعب سنة ١٩٧٢م.

(٣) د.مدحت أحمد يوسف – وسائل الرقابة.........- المرجع السابق- ص ١٦٢.

طلبات الإحاطة في المواد من(١٩٤ وحتى ١٩٧) وردت ضمن الباب السابع المخصص لوسائل الرقابة البرلمانية ولم تذكر في الدستور من قريب أو بعيد [١]لذلك تعتبر من الوسائل المنظمة لائحيا[٢] فطلب الإحاطة معناه أن العضو يطلب إحاطة الحكومة علماً بأمر قد تجهله [٣] أو يريد أن يستحثها عليه [٤]، وهو علاقة بين مقدم الطلب والوزير المختص ولذلك يقدم الطلب إلى وزير واحد [٥]، وتساءل البعض هل يتصور ألا يعلم الوزير بأمر كهذا ؟ وذهب رأى إلى أن طلب الإحاطة ما هو إلا سؤال في صورة مخففة[٦].

ثانياً: شروط طلبات الإحاطة

- لا يجوز إدراج طلبات الإحاطة في جدول الأعمال قبل عرض الوزارة لبرنامجها، وإن كانت النصوص تجيز على سبيل الاستثناء إدراج الطلبات ذات الأهمية الخاصة والعاجلة فإن تقدير ذلك فى يد رئيس المجلس. «مع مراعاة أحكام المادة السابقة يبلغ رئيس المجلس طلب الإحاطة إلى من

---

(١) د.فتحي فكرى - القانون الدستوري......... - المرجع السابق- ص ٥٣٤.

(٢) أدخلت هذه الوسيلة البرلمانية عندما تقدم بها الرئيس / محمد أنور السادات للمجلس عندما كان رئيساً له وهى أبرز المميزات التي تميزت بها هذه اللائحة الداخلية ونصت عليها اللوائح اللاحقة عليها. انظر: سامي عبد الصادق- أصول الممارسة البرلمانية - المرجع السابق - ص ٣٧٩.

(٣) مجلس الشعب- مضبطة الجلسة الثانية والعشرين- في ١٠ من يناير سنة ١٩٧٦م- ص ٣٥٣٨ - مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص ٤٣٨.

(٤) مجلس الشعب – مضبطة الجلسة الخامسة والثلاثين- في ٢٣ فبراير ١٩٧٦م- ص ٤٧٠١ - مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٤٣٨.

(٥) مجلس الشعب - مضبطة الجلسة السادسة - في ٦ من مارس سنة ١٩٧٦م - ص٤٧٩٢، مدونة التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٤٣٨.

(٦) د. فتحي فكرى - القانون الدستوري.....- المرجع السابق - ص ٥٣٥، د. مدحت أحمد يوسف- وسائل الرقابة....- المرجع السابق- ص ١٦٣.

وجه إليه• ويدرج مكتب المجلس طلبات الإحاطة التي يتم تبلغيها في جدول أعمال الجلسة التالية لانقضاء أسبوع على إبلاغها بحسب أهمية وخطورة الأمور التي تتضمنها» [1].

- وأن يقدم من عضو واحد من الأعضاء فلا يستطيع أن يوقع على طلب الإحاطة أكثر من عضو وفى هذا يشبه طلب الإحاطة السؤال، ولكن لا يمنع أن يتقدم أكثر من عضو بطلب إحاطة فى موضوع واحد إذا كان ذلك كما ذهب البعض [2] إلى أن تسرى حكم المادة (١٨٠) من اللائحة الداخلية بحيث تضم طلبات الإحاطة المقدمة فى موضوع واحد أو فى موضوعات مرتبطة ببعضها البعض ارتباطاً وثيقاً للإجابة عنها فى جلسة واحدة معاً، لوحدة الموضوع وتقدم أحد الأعضاء بثلاثة طلبات إحاطة إلى وزير واحد في هذه الحالة تضم هذه الطلبات [3] •ورغم تقديم طلب الإحاطة لوزيرين مختلفين جواز ضم أحدهما للأخر للإجابة عليه لوحدة الموضوع [4].وتضم طلبات

---

(١) نص المادة (١٩٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) سامي عبد الصادق - أصول الممارسة البرلمانية — المرجع السابق - ص ٣٨٠.

(٣) عن طلب الإحاطة بشأن حادث سقوط إحدى الطائرات الموجه إلى وزير الإنتاج الحربي تقرر ضم الطلبين والإجابة عنهما لوحدة الموضوع - مجلس الأمة - مضبطة الجلسة الثانية عشرة في ٢٢ من يناير ١٩٦٨م - ص ٥٢٦.- وتقدم أحد الأعضاء بثلاثة طلبات إحاطة إلى السيد وزير البترول وقد طلب الوزير ضم هذه الطلبات الثلاثة للإجابة عليها معا لوحدة الموضوع فوافق المجلس على ذلك. مجلس الشعب - مضبطة الجلسة الخامسة والعشرين - في ٢٠ من يناير سنة ١٩٧٥م - ص ٣٥٧، ٣٥٧١ - مدونه التقاليد البرلمانية - المرجع السابق - ص ٤٤٣.

(٤) عن طلب الإحاطة المقدم إلى وزير الدولة للإسكان والتعمير عن ظاهرة انقطاع المياه عن بعض أحياء القاهرة، بطلب الإحاطة المقدم إلى وزير الدولة للحكم المحلى والتنظيمات الشعبية والسياسية عن انقطاع المياه عن بعض أحياء القاهرة وتفاقم حالة مرافق مياه القاهرة، وافق المجلس على ضم الطلبين معاً لوحدة الموضوع، على أن يجيب عنهما وزير الدولة للحكم المحلى والتنظيمات الشعبية والسياسية.- مجلس =

الإحاطة إذا كان موضوعها واحداً أي ترتبط ارتباطاً موضوعياً وتتلى طلباً طلباً من كل عضو تقدم بها، [1]ويجوز أن يضم المتشابه من طلبات الإحاطة أسوة بالاستجواب [2]، وتثبت الإجابة بملحق المضبطة عند غياب مقدم طلب الإحاطة [3]. ويجوز تأجيل الإجابة بناء على طلب الوزير المختص [4]، بل ويجوز تأجيل الإجابة لغياب الوزير [5].

- يجب أن يحدد بطلب الإحاطة الأمور التي يتضمنها وبيان صفتها العامة والعاجلة.

- أن يقدم طلب الإحاطة كتابة إلى رئيس المجلس، فلا يجوز إبلاغ أمر طلب الإحاطة شفوياً، كما أنه لا يجوز إثارته في الجلسة. وتقديم طلب الإحاطة كتابة قبل الجلسة يجعل للرئيس تقدير ما إذا كان الموضوع له صفة الخطورة بالإضافة إلى تقدير هل هو موضوع هام وعام أم غير ذلك؟

= الشعب - مضبطة الجلسة التاسعة والخمسين- في ١٢ من يونيو سنة ١٩٧٦م- ص٦٨٩٥- مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص ٤٤٣.

(١) مجلس الشعب – المضبطة الجلسة السابعة عشرة - في ٢٩ من يناير سنة ١٩٧٧م - ص ٨٣٨ - مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص ٤٤٤.

(٢) مجلس الشعب - مضبطة الجلسة الثالثة والأربعين- في ٢٠ من مارس سنة ١٩٧٨م ص ٤٩٣. ، ص ٤٩٣٤ - مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص ٤٤٤.

(٣) مجلس الشعب- مضبطة الجلسة الثانية والخمسين- الأول من أبريل سنة ١٩٧٩م- ص٥١٨١ - مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص ٤٤٤.

(٤) مجلس الأمة- مضبطة الجلسة الحادية عشرة- في ٢١ من يناير سنة ١٩٦٨م - ص٤١٩ - مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص ٤٤٥.

(٥) مجلس الشعب- مضبطة الجلسة السابعة والعشرين- في ١٦ من أبريل سنة ١٩٧٢م- ص ١٩٦١- مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص ٤٤٦.

ثالثاً : إدراج طلبات الإحاطة فى جدول الأعمال ومناقشتها

تنص المادة (١٩٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه « يدرج طلب الإحاطة في جدول الأعمال قبل الأسئلة مباشرة ويدلى العضو الذى قدم الطلب ببيان، ويجيبه الوزير في إيجاز، ولا تجرى مناقشة فى الموضوع إذا تمت الإجابة عنه فى نفس الجلسة، وللمجلس أن يقرر إحالة الموضوع إلى اللجنة المختصة لبحثه وتقديم تقرير عاجل عنه».

ومن المعوقات التي تقيد طلبات الإحاطة، أنه لا تجرى مناقشة فى موضوع طلب الإحاطة إذا تمت الإجابة عنه فى ذات الجلسة، وهذا النص يتيح للحكومة التغلب على أي طلب إحاطة، يهدف إلى إحراجها بالإجابة عليه في ذات الجلسة بغض النظر عن مضمون الرد. وبالرغم من النص على ذلك في اللائحة السابقة لمجلس الشعب فى المادة (١/٢٥) فإن التطبيق لم يسر على وتيرة واحدة، فقد جرى الرد على طلبات الإحاطة في ذات الجلسة وسمح مع ذلك بمناقشة الموضوع [1]. وقيل تبريراً لذلك: إن المجلس "سيد إجراءاته"، والحقيقة أن هذه الكلام غير مقبول جملة وتفصيلاً، فبعد وضع اللائحة الداخلية للمجلس لا يملك إلا احترامها، إلى أن يعدلها بالطريق المرسوم لها، وإلا خرجت أعماله عن حدود القانون وانتهاك أحكامه،لكن اتجاه المجلس على خلاف ذلك، رفض مناقشة طلب إحاطة نظراً للإجابة عليه فى ذات الجلسة [2]،ورغم أن المجلس يمكنه إحالة الموضوع إلى اللجنة المختصة لبحثه وتقديم

---

(١) انظر: مضبطة مجلس الشعب جلسة ١٨/١٠/١٩٧٥م - ص ٢٢، ٣١ و جلسة ٢٣/٢/١٩٧٦م- ص ٤٧٣٦- مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص٤٥٠.

(٢) فقد قدم طلب إحاطة من أحد أعضاء المجلس عن قطع الأشجار على شاطئ الرياح التوفيقى، أجاب الوزير على الطلب فى ذات الجلسة، فطلب عضو آخر أن يكون الموضوع محل مناقشة، رفض رئيس المجلس أن تجرى مناقشة فى الموضوع، =

تقرير عاجل عنه، إلا أن النص لم يحدد مدة إعداد هذا التقرير، أو متى سيعرض على المجلس، وهنا تكمن أهمية اللجان البرلمانية فى القيام بأعمالها وتقديم تقريرها في الموعد المحدد لها.

واللائحة الداخلية جعلت إدراج طلب الإحاطة قبل السؤال في جدول الأعمال، وذلك نظراً لما ذهب إليه البعض [1] إلى أنه أمر عارض عن موضوع مهم وملح. وبالنظر في التقاليد البرلمانية- وهو أمر يثير الدهشة- نجد أنه يجوز الرد على طلب الإحاطة من وزير غير المقدم له الطلب. فطلب الإحاطة موجه إلى الوزير المختص ولكن الإنابة في الرد يبين سهولة تفريغ الحكومة هذه الوسيلة من مضمونها ودورها [2]. وأجازت السوابق البرلمانية للوزير الرد على طلب الإحاطة دون إدلاء مقدمه ببيان حوله، وقد يكون السبب في ذلك أن الطلب واضح، إلا أن اللائحة أعطت الحق لمقدم الطلب فى الإدلاء ببيان، ولم تفرق بين الطلب الواضح وغير الواضح [3]. ولم تنص

= استنادا إلى أحكام اللائحة، طلب العضو التعليق فرفض رئيس المجلس السماح له بالتعليق بحجة أن ذلك يكون فى السؤال... - جلسة مجلس الشعب المنعقدة فى ١٩٩٨/١٢/٢٤م- المضبطة - ص ١٠ مشار إليها في - مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص٤٥٠.

(١) سامي عبد الصادق –أصول الممارسة البرلمانية - المرجع السابق - ص ٣٨١.

(٢) قدم أحد الأعضاء طلب إحاطة موضوعه تعطيل أصحاب مصانع المسلى الصناعي عن العمل بسبب عدم تسليم حصصهم من الزيوت المخصصة لهم، فتولى الرد على هذا الطلب وزير الصناعة، ذكر العضو مقدم الطلب بأنه لم يدر بخلده أن وزير الصناعة هو الذى سيتولى الرد على هذا الطلب وإلا ما كان قد طلب أن يوجه إلى السيد وزير التموين. مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص ١٤٧.

(٣) طلب رئيس مجلس الأمة " الشعب حاليا" من وزير الخزانة الرد على ما جاء بطلب إحاطة قدمه أحد الأعضاء في شأن التأخير فى تقديم الحسابات الختامية، اعترض عضو آخر مبيننا أن اللائحة الداخلية تقتضى أن يشرح مقدم طلب الإحاطة طلبه أولا، ثم يتكلم بعد ذلك وزير الخزانة، رد رئيس المجلس بأن طلب الإحاطة واضح، =

اللائحة الداخلية على حق مقدم طلب الإحاطة على التعليق، ولم تستقر التقاليد البرلمانية فى اتجاه محدد فبعضها يجيز[١]، والبعض الآخر يجحدها [٢].

رابعاً : طلبات الإحاطة عن الأمور العامة الخطيرة والعاجلة

«يجوز للعضو أو لرئيس إحدى اللجان أو لممثل إحدى الهيئات البرلمانية للأحزاب أن يطلب من رئيس المجلس الموافقة على الإدلاء ببيان عن موضوع غير وارد فى جدول الأعمال إذا كان من الأمور الخطيرة ذات الأهمية العامة والعاجلة. ويقدم هذا الطلب كتابة متضمنا بيان الأمور التي يطلب الكلام فيها ومبررات ذلك قبل بدء الجلسة. وإذا أذن رئيس المجلس للعضو مقدم الطلب بالكلام وجب أن يعرض بيانه على المجلس بإيجاز قبل النظر فى جدول الأعمال، ولا يجوز أن تجرى مناقشة في موضوع البيان إلا إذا قرر المجلس ذلك[٣]».

سمحت اللائحة الداخلية بأن يدرج طلب إحاطة عن موضوع غير وارد

= فليتكلم الوزير ثم يعقب العضو ووافقه العضو على ذلك. مجلس الأمة - الجلسة في ١٩٦٩/٢/٢٠م المضبطة - ص ٥٨١ - مشار إليها - مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص ٤٤٩.

(١) حدث «أن تقدم أحد الأعضاء بطلب إحاطة موجه للسيد وزير الدولة للحكم المحلي عن إصدار المحافظين قراراً يمنع نقل القطن من المحافظات إلى القاهرة، أجاب الوزير ثم عقب العضو..... ». جلسة مجلس الشعب المنعقدة في ١٩٧٨/١/٢٢م المضبطة ص٣٠، مشار إليها - مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص ٤٤٩.

(٢) بصدد طلب إحاطة مقدم من أحد الأعضاء عن إجراءات دعم الجنيه المصرى علق رئيس المجلس، بأنه طبقا لنص اللائحة لا تعقيب على بيانات طلب الإحاطة ولو أراد العضو أن يحتفظ لنفسه بحق التعقيب ليتقدم بسؤال حول الموضوع المعروض بدلاً من التقدم بطلب إحاطة عاجل. جلسة مجلس الشعب المنعقدة فى ١٩٨١/٧/١٥م، المضبطة - ص ٤ مشار إليه في - مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص ٤٥١.

(٣) نص المادة (١٩٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

فى جدول الأعمال إذا كان من الأمور الخطيرة ذات الأهمية العامة والعاجلة، وتوافر الاستعجال هو من تقدير رئيس المجلس وحده، ولا شك أن انفراد رئيس المجلس بذلك يحتاج إلى إعادة النظر، وذلك بعرض الأمر على اللجان البرلمانية المتخصصة. وليس ببعيد أنه يمكن أن يقدم طلب الإحاطة من رئيس إحدى اللجان فى ذات الجلسة، حتى ولو لم يدرج هذا الموضوع فى جدول أعمال الجلسة، ولكن ما الحكمة من اشتراط الكتابة قبل بدء الجلسة لهذه الطلبات رغم أنها من الأمور الخطيرة والعاجلة؟ ونذهب مع البعض ونفضل الاقتصار على إبلاغ طالب الإحاطة برغبته في الإدلاء ببيان لرئيس المجلس شفوياً قبل بدء الجلسة حتى يحاط علما بما سيثار [1]، والحجة في ذلك المادة (١٩٧) نفسها فإنه يجوز لرئيس المجلس أن يأذن لمقدم الطلب بالكلام ولا يكون الإذن بالكلام إلا إذا قدر الرئيس أن الأمر خطير وذو أهمية عامة وعاجلة سواء كان طالب الإحاطة قد عرض طلبه على رئيس المجلس شفوياً أو كتابة.وطلبات الإحاطة العاجلة لا يستلزم إدراجها في جدول الأعمال انقضاء أسبوع على إبلاغه، لأن الأمر الخطير قد يحدث بين عشية وضحاها، أو قبل الجلسة بيوم، مما يخرجه عن حكم المادة (١٩٥) من اللائحة الداخلية، و في جميع الأحوال لا يناقش إلا إذا أقر المجلس ذلك.

الفرع الثاني
دور اللجان البرلمانية فى طلبات الإحاطة

بادئ ذي بدء لا يجوز طلب تشكيل لجنة تقصى حقائق في غير ما ورد بطلب الإحاطة [2]، فطلب إحالة الموضوع إلى لجنة لتقصى الحقائق يجب أن

(١) سامي عبد الصادق – أصول الممارسة البرلمانية - المرجع السابق - ص ٣٨٣.

(٢) مجلس الشعب- مضبطة الجلسة الثانية والعشرين فى ٢١ من يناير سنة ١٩٧٨م- ص ٢٧ - مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص ٤٥٤.

يكون مرتبطاً بموضوع أصلي معروض على المجلس، وهناك إحالات وجوبية منها:-

الأولى: إذا تمت الإجابة عن طلب الإحاطة في ذات الجلسة فلا يكون للمجلس إلا إحالة الموضوع للجنة المختصة [(١)].

الثانية: في حالة إحالة طلب الإحاطة إلى اللجنة المختصة للارتباط بموضوع محال إليها [(٢)].

ولائحة مجلس الشعب الصادرة ١٩٧٢م في المادة (٢٥٠) أضافت حكما جديداً، وهو إحالة موضوع طلب الإحاطة إلى اللجنة المختصة لبحثه وتقديم تقرير عاجل عنه، وكذلك عند تحويل طلب الإحاطة إلى سؤال، وعدم جواز إحالة طلب الإحاطة للجنة المختصة إذا كان الموضوع مازال محل دراسة الوزارة المختصة، فقد قدم طلب إحاطة إلى أحد الوزراء بعد إجابة الوزير عليه، طلب أحد الأعضاء إحالة طلب الإحاطة إلى اللجنة المختصة لدراسته وتقديم تقرير عاجل عنه، وهنا اعترض أحد الأعضاء على الإحالة

---

(١) مجلس الشعب - الفصل التشريعي الأول – دورة الانعقاد العادي الثاني- مضبطة الجلسة الثالثة عشرة - في ٢٨ من نوفمبر سنة ١٩٧٢م- ص ٤٧٣ - مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص ٤٥٥.

(٢) قدم طلب إحاطة إلى وزير التموين والتجارة الداخلية عن بقاء مرحلة تجارة الجملة برغم أن السلع ترسل رأساً إلى الجمعيات الاستهلاكية، لم يتمكن الوزير من حضور جلسة المجلس لمرضه ومناسبة موافقة المجلس بناء على طلب الوزير على إحالة الأسئلة الموجهة إليه والتي تتناول سياسة الوزارة في أكثر من مجال من مجالات اختصاصها إلى اللجنة الاقتصادية، لكي يجيب عنها أمامها بحضور رئيس مجلس الوزراء، فقد وافق المجلس على إحالة طلب الإحاطة برده إلى اللجنة الاقتصادية للإجابة عنه في ذات الاجتماع. ١٩٧٦م -ص ٧٤٠٩- مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص ٤٠٦.

على أساس أن طلب الإحاطة يتعلق بتعاقد لم يبت فيه الوزير، بالتالي ليس من حق المجلس أن يتدخل فى عمل السلطة التنفيذية إلا بعد أن يبت في الموضوع، وهذا الرأي الأخير أيده المجلس وبالتالي لم تتم الإحالة [1]. وقد يصل الأمر إلى أن يحال طلب الإحاطة إلى لجنة مشتركة فقد يكون الموضوع متشعباً فتختص به عدة لجان، فالأفضل أن تشكل لجنة مشتركة يحال إليها لتقديم تقريرها فيما اتخذ في الموضوع [2].

في حالة طلبات الإحاطة ذات الأمور العامة الخطيرة، سمحت نصوص اللائحة بأن يقدم طلب الإحاطة سواء العضو أو رئيس إحدى اللجان أو ممثل إحدى الهيئات البرلمانية للأحزاب فى ذات الجلسة، والواضح أن رئيس إحدى اللجان له أن يتقدم بطلب إحاطة فى ذات الجلسة حتى ولو لم يدرج هذا الموضوع فى خلال أعمال الجلسة، وحسناً ما نصت عليه اللائحة وهذا من مميزات طلبات الإحاطة، وليت شعري أن يقاس ذلك على باقي الأدوات الرقابية الأخرى، لإعطاء دور أكبر للجان البرلمانية.

مظاهر الاختلاف والتشابه بين طلبات الإحاطة والسؤال :-

ولما كان التمييز يدق أحياناً بين السؤال وطلب الإحاطة فقد طالب بعض الأعضاء بوضع الضوابط الثابتة بينهما، حتى لا تستغل المميزات التي

---

(١) مجلس الشعب - مضبطة الجلسة التاسعة- في ٣ من ديسمبر سنة ١٩٧٤م - ص١٠١٩، ١٠٢٠ - مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص ٤٥٥.

(٢) رفض المجلس إحالة موضوع طلبات الإحاطة إلى عدة لجان، ووافق على إحالتها إلى لجنة مشتركة ولمدة محددة تقدم خلالها تقريرها وما اتخذ بموضوعها.

مجلس الشعب- مضبطة الجلسة السابعة عشر فى ٢٩ من يناير سنة ١٩٧٧م - ص٨٦٢ - مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص ٤٥٦.

اختصت بها طلبات الإحاطة، ومن ذلك جواز عرضها في ذات الجلسة [1].

ومن مظاهر الاختلاف:-

- طلب الإحاطة يفترض علم النائب بأمر لا تعلمه الحكومة ويريد إحاطتها به، أما السؤال الذى يفترض فيه عدم علم النائب بأمر يريد العلم به من الوزير المختص أو من الحكومة، ومن ثم فالنائب فى طلب الإحاطة يقدم معلومات للحكومة، أما فى السؤال فهو يطلب معلومات منها.

- تشترط اللائحة لقبول طلب الإحاطة أن يكون موضوعه عاجلاً، بعكس السؤال الذى لم يشترط فيه ذلك.

- بعد رد الوزير على بيان النائب حول طلب الإحاطة لا يجوز لهذا الأخير طلب التعليق على إجابة الوزير، بعكس السؤال الذى يجوز لمقدمه طلب التعليق على إجابة الوزير مرة واحدة.

- من الممكن أن يقدم طلب الإحاطة من العضو أو رئيس إحدى اللجان أو ممثل إحدى الهيئات البرلمانية للأحزاب فى ذات الجلسة عن أمر من الأمور العامة الخطيرة العاجلة، ولو لم يدرج هذا الموضوع فى جدول أعمال الجلسة، وذلك عكس السؤال الشفوي يوجه من النائب فقط ويعتبر إدراجه فى جدول الأعمال شرطاً أساسياً للإجابة عنه ولا يعفى السؤال الشفوي من إدراجه في جدول الأعمال ولو كان مقدماً فى موضوع عاجل.

ومن مظاهر التشابه:-

- يجب أن يقدم طلباً الإحاطة والسؤال كتابة ومن ثمَّ فلا يجوز تقديم أي

---

(١) مجلس الأمة- مضبطة الجلسة الثامنة عشرة- في ٢٢ من يناير سنة ١٩٦٨م- ص٥٢٦
- مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص ٤٣٩.

منهما شفاهة [1].

- يجب أن يقدم كل من السؤال وطلب الإحاطة إلى وزير واحد، ومن ثم لا يجوز تقديم أي منهما إلى أكثر من وزير [2].

- يجب أن يقدم السؤال أو طلب الإحاطة حول موضوع هام ومحدد ويدخل فى اختصاص من وجه إليه.

- يجب أن تتوافر فى طلب الإحاطة الشروط المطلوبة فى السؤال، فلقد أحالت الفقرة الثالثة من المادة (١٩٤) المتعلقة بطلبات الإحاطة إلى تطبيق أحكام المادة (١٨١) الخاصة بالشروط الواجب توافرها فى السؤال على طلبات الإحاطة.

- يتفق طلب الإحاطة مع السؤال فى أن كليهما ينتهي بالرد عليه ولا تثار مناقشة عامة حول موضوعهما فى الجلسة، لا يؤدى أي منهما إلى التصويت بالثقة من عدمه على الحكومة، ولا يؤدى أي منهما إلى تقرير

---

(١) من السوابق البرلمانية فى طلب الإحاطة أنه بمناسبة تعليق من أحد أعضاء المجلس طلب العضو اعتباره طلب إحاطة موجه للوزير المختص، رد رئيس المجلس بأن طلب الإحاطة يكون كتابة، فأبدى العضو أنه طلب إحاطة شفاهة، انتقل المجلس إلى جدول الأعمال ولم يستجب لطلب العضو. مجلس الشعب- دور الانعقاد العادي الثالث - مضبطة الجلسة السادسة عشرة- في ٢٥ من ديسمبر سنة ١٩٧٨ - ص ٦٦٥ - مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص ٤٤٠.

(٢) وفى التقاليد البرلمانية تقدم أحد الأعضاء بطلب إحاطة وذكر أنه مقدم إلى ثلاثة من الوزراء هم: وزير الخارجية ووزير الصحة ونائب وزير الطيران، وهنا نبه السيد رئيس المجلس على العضو بأن يقدم طلب الإحاطة إلى وزير واحد وفقا للائحة فاستجاب العضو وتقدم بطلب إحاطة إلى نائب وزير الطيران. مجلس الشعب - مضبطة الجلسة الحادية والعشرين- في ٣ من ديسمبر سنة ١٩٧٤م - ص ١٦٥٣ - مدونة التقاليد البرلمانية- المرجع السابق- ص ٤٤٠.

مسئولية الحكومة مباشرة.

وأرى أن هذا التشابه الكبير بين السؤال وطلب الإحاطة يجعل الخلط بينهما ممكناً على الدارس، فما ظنكم بالنائب الذي لا يجيد إلا القراءة والكتابة؟! فقد يقدم النائب سؤاله على أنه طلب إحاطة والعكس صحيح ، وحتى لا تكون سبباً في مزاحمة الأدوات الرقابية الأخرى وعلى سبيل التحديد الاستجواب،ولذلك نذهب مع جانب من الفقه [1] إلى المناداة بتعديل اللائحة الحالية لمجلس الشعب وإعادة صياغة النصوص المتعلقة بطلبات الإحاطة مع حذف التسمية واستبدالها بمصطلح "الأسئلة العاجلة" وذلك لثلاثة أسباب هي:-

١- إنه يمكن بطريق السؤال تحقيق الهدف الذى من أجله وجد طلب الإحاطة، وهو لفت نظر الحكومة إلى أمر هام وعاجل وحثها على تقويمه.

٢- إن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب قد أجازت لمكتب المجلس - في حالة عدم توافر شروط طلب الإحاطة- أن تكتفي بتبليغه كسؤال إلى الموجه إليه ويجاب عنه كتابة مع إخطار العضو كتابة بما قرر، وهذا يعني أن طلب الإحاطة يتضمن السؤال ويشمله ويؤكد أيضا مدى التشابه بينهما.

٣- إنه لم يرد النص على طلبات الإحاطة في الدستور الأمر الذى حدا بالبعض [2] إلى عدم دستورية طلبات الإحاطة فقد حدد الدستور وسائل الرقابة بالسؤال والاستجواب ولجان التحقيق والمسئولية الوزارية، ولو

---

(١) د. زين بدر فراج- السؤال..- المرجع السابق- ص ٢٣.، د. فتحي فكري- القانون الدستوري. - المرجع السابق- ص ٥٣٤.، د. مدحت أحمد يوسف- وسائل الرقابة- المرجع السابق - ص ١٦٧.

(٢) د. محمد قدري حسن- رئيس مجلس الوزراء- المرجع السابق- - ص ٣٥٦.

كان المشرع يقصد أية طريقة أخرى للرقابة كطلب الإحاطة لكان نص عليها في الدستور، الأمر الذي يعتبر تعديلاً للدستور بالإضافة دون اتباع الإجراءات المقررة، والذي يستوجب معه تعديل اللائحة وإعادة صياغة أحكام طلبات الإحاطة في صورة الأسئلة العاجلة لجعلها متفقة مع الدستور.

المطلب الثاني
لجان الاستطلاع والمواجهة

الفرع الأول
تشكيل لجان الاستطلاع والمواجهة

تنص المادة (٢٢٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه « للمجلس بناء على اقتراح رئيسه أو عشرين عضواً من أعضائه على الأقل أن يقرر الموافقة على مبدأ تشكيل لجنة الاستطلاع والمواجهة فى موضوع ذي طبيعة هامة مما يدخل فى اختصاص المجلس،ويصدر رئيس المجلس قراراً بتشكيل هذه اللجنة من عدد لا يقل عن ثلاثة من بين أعضاء المجلس ولا يزيد على عشرة أعضاء مراعياً التخصص والخبرة فى الموضوعات المشكلة من أجلها اللجنة، على أن يراعى تمثيل الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة والأعضاء غير المنتمين للأحزاب إذا كان عددهم لا يقل عن عشرة أعضاء ويعين قرار تشكيل اللجنة رئيسها. ويخطر الرئيس المجلس بقرار تشكيل اللجنة فى أول جلسة تالية، وتختار أمانة اللجنة الخاصة بالاستطلاع والمواجهة من بين أعضاء اللجنة أو بين العاملين بالأمانة العامة للمجلس وذلك بناء على ما يقترحه رئيس اللجنة».

تشترك لجان الاستطلاع والمواجهة مع طلبات الإحاطة في عدم النص

عليها فى الدستور إنما تستند فى وجودها إلى اللائحة الداخلية (1)، وتعد لجان الاستطلاع والمواجهة صورة من صور تقصى الحقائق وجمع المعلومات وتقديمها للمجلس عن طريق الاستماع إلى وجهات نظر متعددة ومختلفة، بمناسبة بحث مشروع قانون أو دراسة أحد الموضوعات العامة المهمة، فهي تهدف من خلال ذلك إلى استظهار الحقيقة من كل جوانبها فى الموضوع المكلفة به (2).

وتشكل لجان الاستطلاع والمواجهة في موضوع هام وعدد أعضائها لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد عن عشرة أعضاء مع مراعاة التخصص والخبرة في الموضوعات المشكلة من أجلها، ومراعاة تمثيل الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة، والأعضاء غير المنتمين للأحزاب "المستقلين" إذا كان عددهم لا يقل عن عشرة أعضاء (3)، وذهب البعض (4) إلى أن من أوجه اختلاف تشكيل لجان الاستطلاع والمواجهة عن لجان تقصى الحقائق زيادة الأخيرة في حديها الأدنى والأقصى، رغم أن مقتضيات العمل كانت تستلزم العكس بأن يكون هذان الحدان في لجان الاستطلاع والمواجهة أكبر منها فى لجان تقصى الحقائق التي يغلب على عملها السرية وتعتبر من لجان التحقيق البرلمانية.

ونختلف مع هذا الرأي لأن التشكيل في لجان تقصى الحقائق يستند إلى أساس دستوري، وبمدى خطورة لجان التحقيق عن لجان الاستطلاع والمواجهة، وتشكيل تلك اللجان بناءً على اقتراح من رئيس المجلس أو

(1) د فتحي فكرى - القانون الدستوري..............- المرجع السابق- ص ٥٣١.
(2) د. عمرو حسبو – اللجان البرلمانية............ - المرجع السابق - ص ١٣٤.
(3) محمد أبو ريده - أدوات الرقابة المهمشة........- المرجع السابق - ص ١٥.
(4) عمرو حسبو – اللجان البرلمانية........ – المرجع السابق - ص ٦.، سامي عبدالصادق- أصول الممارسة البرلمانية- المرجع السابق- ص ١٨٣.

عشرين عضواً على الأقل، والفقرة الثانية من المادة السابقة بنصها على أن يراعى تمثيل الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة والأعضاء غير المنتمين للأحزاب، إذا كان عددهم لا يقل عن عشرة أعضاء. ذهب جانب من الفقه (١) إلى انتقاد ذلك لأنه يخلق نوعاً من عدم المساواة بين المستقلين والأحزاب الأخرى، التي لا يتقيد تمثيلها بهذا الضابط، ولذلك يجب أن يكون تمثيل أحزاب المعارضة والمستقلين متناسباً مع حجم تمثيلهم في البرلمان، فالمستقلون زاد عددهم فى الانتخابات الأخيرة، وأصبح لهم دور واضح فى الرقابة البرلمانية الأمر الذى يجب أن يؤخذ فى الاعتبار عند تشكيل اللجان البرلمانية، وخصوصاً لجان الاستطلاع والمواجهة، ولجان الاستطلاع والمواجهة هي لجان خاصة يشكلها المجلس لأي أمر يرى ضرورة لتشكيلها له (٢).

الفرع الثاني

اجتماعات لجان الاستطلاع والمواجهة

«للجان المجلس بعد موافقة رئيس المجلس أن تعقد اجتماعات للاستطلاع والمواجهة وذلك بمناسبة بحثها لمشروع قانون أو اقتراح بمشروع قانون بمناسبة دراستها لأحد الموضوعات العامة المهمة المحالة إلى اللجنة(٣)» ومهمة لجان الاستطلاع والمواجهة تجميع المعلومات والبيانات لتقديمها إلى مجلس الشعب، ذلك عن طريق الاستماع للآراء المختلفة التي يدلى بها المشاركون فى اجتماعاتها في الموضوع المعروض عليها، ويشترط لذلك أن يكون الموضوع داخلاً في اختصاص المجلس، فلا يجوز عرض

---

(١) د. فتحي فكرى- القانون الدستوري........ - المرجع السابق- ص ٥٣١.

(٢) سامي عبد الصادق- أصول الممارسة البرلمانية - المرجع السابق- ص ١٨١.

(٣) نص المادة (٢٢٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

موضـوع علـى لجنـة الاسـتطلاع والمواجهـة وهـو لا يـدخل فـى اختصــاص المجلس، لأن هذه اللجنة تستمد اختصاصها الجزئـي من الاختصاص الأصيل للمجلس [1].

«تسـتهدف اجتماعـات الاسـتطلاع والمواجهـة تحقيـق كـل أو بعـض الأغراض التالية:-

أولاً: جمع البيانات التي تسهم بطريقة فعالـة فـي استكمال أوجـه النقص أو القصور فى التشريع المعروض، وفى جعل أحكامه محققة على أكمل وجه لأهدافه، ومتفقة مع المقومات الأساسية للمجتمع وفقا لما يقرره الدستور.

ثانياً: استيضـاح حقائق السياسة العامة للبلاد فى مختلف الميادين.

ثالثاً: الاستماع إلى اقتراحات المواطنين فـى المسـائل والموضوعات التي تشغل الرأى العام، وفى التشريعات الهامة التي يراد إصدارها وذلك تأكيداً لحق الشعب فى الإدلاء بالرأي في الموضوعات العامة.

رابعاً: الاستماع إلى الشخصيات العامـة المصرية أو الدوليـة لتبادل الرأي في القضايا والمشاكل الدولية والعامة.

خامساً: اسـتظهار الحقيقـة فـى موضـوع معين ممـا يـدخل فـى اختصــاص المجلس [2]».

رغـم أهميـة هـذه الموضـوعات إلا أن اللجـوء إلــى لجــان الاسـتطلاع والمواجهة قليل بـل ويصـل إلى حد العدم، فلو تم تشكيل هذه اللجان تشكيلاً

---

(١) د. عمرو حسبو- اللجان البرلمانية - المرجع السابق - ص ١٣٥.

(٢) نص المادة (٢٢٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

متوازناً وقامت بواجباتها المذكورة لأتت أكلها كل حين.

« تعقد الاجتماعات الخاصة بالاستطلاع والمواجهة بمبنى المجلس فى المكان الذى يحدده لذلك رئيسه، أو يجوز للجنة بموافقة الرئيس أن تعقد بعض اجتماعاتها فى مكان آخر خارج المجلس[1]» الأصل أن الاجتماعات التي تعقدها لجان الاستطلاع والمواجهة تتم بمبنى المجلس، وفى المكان الذي يحدده رئيسه، ويجوز أن يكون اجتماع لجان الاستطلاع والمواجهة خارج المجلس بموافقة رئيس المجلس. وإن كان من الأفضل- من وجهة نظري- أن تكون السلطة التقديرية لرئيس اللجنة - بعد التشكيل المتوازن لها- في كون اجتماعاتها في المجلس أم خارجه، والدليل على ذلك أن أصل الموضوع المراد جمع المعلومات عنه في الغالب يكون خارج المجلس[2]، ولكن الخشية من إظهار العيوب ومخالفات الجهاز الإداري، والذي يثير المسئولية السياسية أو على الأقل إزعاج الحزب الذى يتولى السلطة، ونادراً ما تقوم هذه اللجان بدورها المحدد لها فى النصوص، وذلك لسيطرة الحزب الحاكم على مقاليد الأمور في البرلمان عموماً، والوسائل الرقابية الفعالة على وجه الخصوص.

«يعلن لجميع وسائل النشر والإذاعة عن مواعيد اجتماعات لجان الاستطلاع والمواجهة وتعقد هذه الاجتماعات علنية مالم تقرر اللجنة عقد اجتماعات غير علنية بأغلبية أعضائها فى الأحوال التي تقضى ذلك، ويدعى

---

(١) نص المادة (٢٢٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) قد أثار مقرر مشروع اللائحة الذى قدم للمجلس فى جلسته التاسعة عشرة بتاريخ ٩ من يناير سنة ١٩٧٩م العضو الدكتور/ السيد على السيد أن الحكمة من هذا النص، هو التيسير على لجان الاستماع فى أداء مهمتها، ففي بعض الأحيان قد تضطر الأمور لعقد اجتماع فى موقع عمل، كأن تكون عندنا شكوى من الموانئ مثلاً، فبدلاً من انتقال جميع أطراف النزاع بمستنداتهم من الإسكندرية إلى القاهرة يمكن أن تنتقل لجان الاستماع إليهم في موقع عملهم ولا يشترط لذلك إلا بموافقة رئيس المجلس.

لحضور الاجتماعات العلنية ممثلو جميع وسائل الأعلام [1]». ونص المادة (٢٢٨) من اللائحة الداخلية يقرر أن « يدعى لحضور الاجتماعات التي تعقدها اللجنة فضلاً عن ممثلي أجهزة الدولة المختصة، المتخصصون والفنيون والبارزون من ذوى الخبرة والتخصص في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذلك الهيئات والأشخاص المعنوية التي تقرر اللجنة ضرورة الاستماع إلى رأيها ووجهة نظرها، أو الاستعانة بما لديها من معلومات وبيانات».

وتختلف لجان الاستطلاع والمواجهة في طبيعتها وتشكيلها عن لجان تقصى الحقائق، وإن اتفقا في أن كلا منهما لا تملك سلطات لإحضار من تريد أن تستمع إليهم، أو أية سلطة لجمع المعلومات والحقائق· وتختلف أيضا عن اللجان النوعية بالمجلس فالأصل في اللجان النوعية طبقا لنص المادة (٥٩) من اللائحة الداخلية أن جلساتها غير علنية، ولا يجوز حضورها إلا لأعضائها وغيرهم من أعضاء المجلس العاملين بأمانتها، ومن تستعين بهم اللجنة من المستشارين والخبراء، كما لا يجوز أن يحضر ممثلو الصحافة وغيرهم من وسائل الإعلام اجتماعات اللجان النوعية إلا بناء على إذن من رئيسها، ولكن الأصل في اجتماعات لجان الاستطلاع والمواجهة أنها اجتماعات علنية، ما لم تقرر اللجنة عقد اجتماعاتها بغير علنية بأغلبية أعضائها في الأحوال التي تقتضى ذلك [2]. وللجان النوعية الحق في عقد اجتماعات للاستطلاع والمواجهة بموافقة رئيس المجلس عند البحث في مشروع قانون أو اقتراح بمشروع قانون بمناسبة دراستها لأحد الموضوعات العامة المهمة المحالة

---

(١) نص المادة (٢٢٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) انظر: د. إيهاب زكى سلام- الرقابة السياسية - المرجع السابق- ص ١٤٦.

إليها[1]، وهدف ذلك سد النقص والقصور في تشريع معين، واستيضاح السياسة العامة للدولة ومشاركة الرأي العام بالاستماع إلى اقتراحات المواطنين في المسائل التي تشغلها.

«تخطر اللجنة كتابة الهيئات والأشخاص المعنوية وغيرها، بمن تقرر الاستماع إليها بالموعد المحدد لاجتماع اللجنة، على أن يتم إخطار رؤساء الهيئات والأشخاص المعنوية لاختيار ممثليها أمام اللجنة قبل هذا الموعد بوقت كافٍ. وفي جميع الأحوال يجب أن يتضمن إخطار اللجنة تحديد الموضوعات محل الاستماع أو الاستطلاع أمامها والمسائل المراد استيضاحها أو استظهار الحقيقة بشأنها[2]».

«لكل من له مصلحة من المواطنين أو الهيئات في الموضوع المطروح على لجان الاستطلاع والمواجهة ممن لم يدع إلى الاجتماع أن يرسلوا رأيهم كتابة إلى اللجنة، وأن يطلبوا استدعاءهم أو استدعاء من يمثلهم لسماع أقوالهم، والإجابة عن أي استفسار أو استيضاح يطلب منهم. وللجنة أن تأذن لغير هؤلاء من المواطنين بحضور كل أو بعض جلساتها بناء على طلب كتابي يقدمونه إلى رئيس اللجنة[3]».

«ويبدى من يدلى بأقواله أمام اللجنة بهذه الأقوال شفاهة ويجوز له أن يرسل رأيه مكتوبا للجنة وأن يشرحه شفاهة في اجتماعاتها[4]» ونهاية مطاف الدراسة والبحث يصب في نهر المجلس عن طريق روافده اللجان البرلمانية، ويجب الاهتمام بتقريرها لأنها من الأهمية بمكان. ولكن على الرغم من الفائدة

---

(١) محمد أبو ريده - أدوات الرقابة المهمشة......- المرجع السابق - ص ١٥.

(٢) نص المادة (٢٢٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٣) نص المادة (٢٣٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٤) نص المادة (٢٣١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

التي يمكن جنيها من أعمالها فإنها لم ييسر لها التطبيق ولو مرة واحدة في تاريخ مجلس الشعب، إذن فما سبب إصابة النصوص بالتجميد زهاء ثلاثة عقود؟

ذهب رأى [1] إلى أن الراجح أنه لم تكن هناك حاجة إلى هذه الأداة نتيجة لأن اللجان النوعية كل في إطار اختصاصها يمكنها عقد اجتماعات للاستماع والمواجهة [2]،فهذا العامل ساعد بلا شك على عدم الالتفات للجان الاستطلاع والمواجهة وإهمالها في التطبيق العملي. ولذلك ذهب جانب من الفقه [3] إلى إلغاء تلك اللجان، لعدم الحاجة إليها ولاعتبار آخر أكثر أهمية وهو وجود شبهة حول عدم دستورية لجان الاستطلاع والمواجهة،لأنه لم يرد ذكرها في الدستور على أية وجهة، وبأن كل ما ليس له أصل في الدستور هو غير دستوري، وأنها ليست إلا صورة من صور لجان التحقيق البرلماني. ونحن لا نتفق مع هذا الرأي رغم وجاهته، فلجان الاستطلاع والمواجهة هي التطبيق العملي للمشاركة الشعبية مع أعضاء المجالس النيابية في التشريع والرقابة، ولا ينال منها إن كان لم ينص عليها في الدستور، والقول: إن كل ما ليس له أصل في الدستور هو غير دستوري لا يؤخذ على إطلاقه، ويكفى النص عليها في اللائحة الداخلية، أما عدم استخدام هذه الأداة من قبل المجلس لا يرجع إلى عدم الحاجة إليها، ولكن يرجع إلى سيطرة حزب الأغلبية على مقاليد الأمور في البرلمان، ورغبته في تجميد هذه الأداة الرقابية، فهي تعتبر

(١) د. فتحي فكرى - القانون الدستوري...- المرجع السابق - ص ٥٣٣.

(٢) محمد أبو ريده - أداوت الرقابة البرلمانية المهمشة – المرجع السابق - ص ٧.

(٣) د. فتحي فكرى - القانون الدستوري...- المرجع السابق - ص ٥٣٤، د. عمرو حسبو – اللجان البرلمانية...- المرجع السابق- ص ١٣٦، د.فارس عمران- التحقيق البرلماني..-المرجع السابق- ص ١٨١، سامي عبد الصادق- أصول الممارسة البرلمانية - المرجع السابق- ص ١٨٥.

عماد عمل اللجان البرلمانية كافة، والغالب أنها لم تفعل للخشية من استظهار الحقائق ولعدم إزعاج الحكومة كما ذكرنا، وأهم من ذلك كله أن لجان الاستطلاع والمواجهة هي حلقة الوصل بين أصحاب الفكر والرأي والخبرة والمواطن العادي من جانب والمجالس النيابية ولجانه البرلمانية من جانب آخر، وهذه الحلقة هي التي تجعل القوانين أكثر واقعية، والوسائل الرقابية أكثر فاعلية. ويقول في ذلك أحد الفقهاء[1]: "إن المجلس كان يشكل لجاناً تسمى "لجان تقصي الحقائق" وكان يبعث بها إلى مراكز العمل المختلفة بغية جمع البيانات واستيضاح بعض الموضوعات أو استظهار الحقيقة في شأنها، ولكن رأى أن هذا الشكل لعمل المجلس أقل مما ينبغي له، وأنه لا يتفق مع ما يجب له من هيبته ومكانته، ولذلك رأى أن يكون من مهمة لجان الاستطلاع والمواجهة الجديدة أن تدعو كل من تريد سماع رأيه للحضور أمامها في المجلس، كما أريد من جهة أخرى توفير أكبر قدر من العلانية لأعمال هذه اللجان " ونص المادة (٢٣٢) من اللائحة الداخلية يقرر« على اللجنة أن تضمن تقريرها عن مهمتها والآراء التي أبديت في الموضوع، والأسباب التي بنيت عليها هذه الآراء، وما وافقت عليه من اقتراحات الأسباب التي استندت إليها في رأيها، وكذلك الحقائق التي توصلت إليها من خلال اجتماعاتها التي عقدتها للاستطلاع والمواجهة والبيانات والوثائق التي قدمت إليها، وتقويمها للشهادات والأقوال التي تم الإدلاء بها أمامها ». ونصت كذلك أنه « مع مراعاة الأحكام الواردة في هذا الفصل تسري أحكام المادة (٢٢٢) [2] من هذه

---

(١) انظر: د.محمود عاطف البنا – المجلة المصرية للعلوم السياسية – العدد(٦٣) سنة ١٩٦٧م- بحث بعنوان دراسة قانونية حول مشروع اللائحة الجديدة لمجلس الأمة- ص١٦١.

(٢) وتنص المادة (٢٢٢) أنه "مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص تسري على لجان تقصي الحقائق القواعد المقررة بسير العمل باللجان النوعية للمجلس"

اللائحة على مناقشة تقارير وإجراءات اجتماعات الاستطلاع والمواجهة، ولرئيس المجلس في الأحوال الهامة التي تقتضى ذلك أن يقدم إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء تقريراً عما اتبع من إجراءات للاستطلاع والمواجهة وما اتخذه المجلس من قرارات في هذا الشأن(١)».

وسريان القواعد المقررة لسير العمل باللجان النوعية على هذه اللجان فيما لم يرد بشأنه نص خاص، يدل على أن لجان الاستطلاع والمواجهة لها أهمية بين الوسائل الرقابية، ويجب أن تفعل النصوص مع الواقع حتى نقطف ثمار عمل هذه اللجان.والفقرة الثانية من المادة السابقة قد أجازت لرئيس المجلس في الأحوال الهامة التي تقتضى ذلك أن يقدم تقريراً إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، عما اتبع من إجراءات للاستطلاع والمواجهة وما اتخذه المجلس من قرارات في هذا الشأن. وذهب البعض (٢) إلى أن الفقرة الثانية على هذا الوجه تخالف التقاليد التي جرى عليها العمل، فمفهوم بالضرورة أن لرئيس المجلس أن يقدم تقريراً لرئيس الجمهورية لكن ما لم تجر عليه التقاليد أن يقدم رئيس المجلس تقريراً إلى رئيس مجلس الوزراء، ولذلك يرى أنه كان من الأنسب أن تصاغ الفقرة الثانية على الوجه الأتي: " لرئيس المجلس في الأحوال الهامة التي تقتضى ذلك أن يقدم تقريراً إلى رئيس الجمهورية وله إذا رأى أن يخطر به رئيس مجلس الوزراء......إلى نهاية الفقرة ".

وحاصل القول: إن وجود أغلبية برلمانية ساحقة بمجلس الشعب والتي تؤيد الحكومة بلا قيد ولا شرط تضعف من قوة وفعالية الرقابة التي تقوم بها

(١) نص المادة (٢٣٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) سامي عبد الصادق- أصول الممارسة البرلمانية- المرجع السابق - ص ١٨٦.

هذه اللجان، ومن الصعوبة بمكان الاعتماد على هذه الأغلبية من أجل إجراء رقابـة حاسـمة وفعالـة، سـواء عـن طريـق لجـان تقصـى الحقـائق أو لجـان الاستطلاع والمواجهة، ويؤكد ذلك ندرة لجوء مجلس الشعب إلى تشكيل لجان تقصى الحقائق ولجان الاستطلاع والمواجهة.

المبحث الثالث

عوامل نجاح اللجان البرلمانية فى العمل الرقابى

أولاً: من أهم العوامل لقوة اللجان البرلمانية تطوير اللوائح الداخلية وأنظمة العمل الداخلية للبرلمان لضمان فاعلية اللجان الرقابية، فتركيبة اللجان ودرجة تطورها المؤسسي وتوازنها والتكتل الحزبي داخل البرلمان وخارجه، وسيطرة حزب الأغلبية على جميع اللجان وعدم التشكيل المتوازن يؤثر بلا شك في قوة اللجـان، وقـوة المؤسسـة التشـريعية وبنيانهـا، واللائحـة الداخليـة المقتـرض فـي نصوصها تفعيل العمل البرلماني لا إعاقته.

ثانياً: حيدة النخبة البرلمانية من رئيس المجلس إلى مكتب المجلس واللجنة العامـة حتـى غالبيـة الأعضـاء، وعملهم البرلمـاني يجـب أن يكـون نابعـاً مـن المصلحة العامة لا من مصلحة الالتزام الحزبي، فكل ذلك يؤثر بلا شك على عمل اللجان البرلمانيـة [1]، وإذا كانـت هنـاك رغبـة حقيقيـة فـي وجـود سلطة رقابيـة قويـة ومسـتقلة، لابـد مـن ضـبط إيقـاع عمـل اللجـان البرلمانيـة داخلهـا وتقويتها، ومن قبل ذلك ضبط العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

---

(١) رئيس الدولـة لـه صـلاحيات مطلقـة دون مسئولية أمـام البرلمـان، والبرلمانـات لهـا صلاحيات محدودة في المحاسبة الرقابية على السلطة التنفيذية. انظر: عمرو هاشم ربيع- البرلمانات العربية والتحول الديمقراطي- الدراسات الاستراتيجية – العدد ٨٦ ومركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ٢٠٠٠م - ص١٤.

ثالثاً: عدم وجود مؤثرات خارجية على عمل اللجان البرلمانية، بداية من النظام الانتخابي مروراً بشروط العضوية، ثم تركيبة العضوية بالمجلس، حتى نصل إلى شكل العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والالتزام الحزبي وعدم إمكانية تداول السلطة، وغلبة حزب الأغلبية [١]، طوال فترة الفصل التشريعي، وتأثير نسبة ٥٠% عمالاً وفلاحين، ورجال الأعمال، وجماعات الضغط، وقلة المعارضة والمستقلين، كل ذلك يجعلنا - نقول بيقين– بأن اللجان البرلمانية لا فاعلية لها[٢].

رابعاً: عدم وجود مؤثرات داخلية على المجالس النيابية، ومن ذلك التآكل المستمر في المكانة المعنوية ، وعلى رأسها اللجان البرلمانية، وذلك نتيجة لتآكل المكانة الأدبية والمعنوية لأعضاء البرلمان، وإهدار صورتهم أمام الرأي العام، ومشاهدة الأخير لظواهر أقل ما يقال عنها: إنها خيانة الأعضاء للأمانة، من غياب متكرر عن أعمال البرلمان وجلساته، وخصوصاً في لجانه، زد على ذلك ظاهرة دخول المجلس لنواب لا يتمتعون بحسن السمعة، مثل نواب الكيف، والقروض، والتهرب من التجنيد، بل أصبحت كل قضية عظيمة وراءها إما وكيل لجنة أو عضو قيادي في المجلس النيابي، والتعامل مع الحكومة رغم حظر ذلك عليهم، وفقدان الاتصال بين الأعضاء والجمهور.

---

(١) وجود رجال الأعمال على رأس أهم ثلاث لجان والتي تتعلق بالقطاع الخاص واقتصاد السوق وهي: اللجنة الاقتصادية ،ولجنة الخطة والموازنة، ولجنة الصناعة والطاقة، لهو عكس ذلك.

(٢) د. نجوى إبراهيم محمود – محددات المؤسسة التشريعية دراسة حالة لمجلس الشعب المصري – مجلة النهضة – المجلد الثامن – العدد الأول يناير ٢٠٠٧م كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – ص٩٩.

خامساً: تطوير سبل التفاعل والتعاون بين اللجان وبين الأجهزة داخل وخارج المجالس النيابية، من تبادل المعلومات أو المشاركة في القضايا الهامة، فعندما تضع اللجنة تقريرها تتأثر بالأعضاء الذين ينتمون إلى الأغلبية البرلمانية الموالية للحكومة (١) وضعف الأعضاء في الأقلية تارة أخرى، إذ تستطيع الأغلبية الممثلة في اللجنة رفض رأي المعارضة وعدم أخذه في الاعتبار، لذلك يجب أن يشار في التقرير إلى الآراء المخالفة، والآراء المعالجة للمسائل المطروحة، وتتم مناقشة التقرير من قبل أعضاء المجلس بعد تسليمه إلى رئيس المجلس وينشر إيداع التقرير في الجريدة الرسمية ويعلن عن افتتاح أقرب جلسة عدا إذا قرر المجلس العكس، وانعقدت في جلسة سرية، فإن التقرير يطبع ويوزع فالأصل هو نشر التقرير في الجريدة الرسمية عند تقديمه إلى رئيس المجلس وإعلامه عند افتتاح أقرب جلسة ويستثنى من ذلك عدم نشر التقرير إذا قرر المجلس انعقاده بجلسة سرية وفي العالم المتقدم تتابع الجلسات إذ لم تكن سرية بل إن بعض البرلمانات قد خصصت محطة إذاعية وتليفزيونية بداخلها لتغطية العمل البرلماني ونقله إلى الجمهور عبر وسائل الإعلام دون تجميل أو حذف.

سادساً: يجب أن يخضع سير العمل باللجان لمبدأ التوثيق وهو مبدأ سائد في الاجتماعات البرلمانية بوجه عام وعلى الأخص لجانه، وعلانية الجلسات التي يناقش التقرير فيها لنجعله تحت نظر الرأي العام، وخصوصاً عندما يناقش قضية حيوية وهامة، ولذلك يجب أن تبث مباشرة دون تجميل أو حذف فالعلنية يجب أن تكون سياجاً يحمى مناقشة التقارير المقدمة من اللجان البرلمانية. وأن يطلع جميع المواطنين أو لمن يرغب الاطلاع على مناقشات

(١) التقرير الاستراتيجي العربي – مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ١٩٩٧م – ص٢٨٩.

البرلمان في جلساته العامة، وجلسات أجهزته، وخصوصاً اللجان البرلمانية- عدا القضايا البالغة الخطورة والتي تمس الأمن القومي- وتوفير المستندات البرلمانية للجمهور، بداية من الدعوة لعقد الجلسات إلى إعلان القوانين والاطلاع على نتائج التصويت.ودعما لذلك يجب إنشاء قناة برلمانية خاصة للبث المباشر لإذاعة جلسات المجلس ولجانه،فهذا أمر في غاية الأهمية ، وتنظيم زيارات طلابية، وشعبية للمجالس النيابية ، وعمل نماذج محاكاة البرلمان مثل برلمان الشباب ، والبرلمان الصغير ، وبرلمان الطلائع، فذلك يجعل اهتمام الرأي العام لا ينقطع بالبرلمان، فالجماهير لا تعلم عن نشاط البرلمانات سوى ما يرد في المضابط، ولأن في الغالب جلساتها غير علنية (١). فنشر المحاضر (المضابط) البرلمانية مسألة أساسية لتحقيق الشفافية، وهى شرط ضروري لتحقق ضمان اتصال وعلم الكافة بأعمال البرلمان، وبعمل اللجان وتقاريرها فيما لا يضر بالمصلحة العامة. ففي الدول الغربية توجد آليات برلمانية رسمية تختص بتوزيع المبادرات التشريعية من الأعضاء أو من الحكومة على الجمهور، وحرية الاطلاع على التشريعات والقوانين، وفى البعض الآخر تتم إتاحة هذه الوثائق لوسائل الإعلام فقط، وشفافية عمل اللجان البرلمانية أمر هام، ومن أبرز عناصر الشفافية البرلمانية في أغلب الدول الغربية، فاللجان إحدى العلامات المميزة للنظام البرلماني الفرنسي L,une des caractéristiques du systéme parlementaire francais وأقوى اللجان في النظام الرئاسي الأمريكي.

خلاصة القول: إن اللجان البرلمانية هي الآلية الرئيسية التي تستعين بها ومن خلالها المجالس النيابية لإدارة مهامها التشريعية والرقابية فإذا اتسمت بالجدية

---

(١) د. على الصاوى – تقييم أداء مجلس الشعب - دور الانعقاد العادي الرابع الفصل التشريعى السابع – ٩٩/٩٨ القاهرة جماعة تنمية الديمقراطية ١٩٩٩م– ص٢١٩.

والتنظيم الجيد انعكس ذلك عليها بالإيجاب دون شك وعلى أداء البرلمان بوجه عام والعكس صحيح إلا أننا لا نود المبالغة في هذه الأهمية، حيث إن اللجان لا تتجاوز في النهاية كونها مجرد إحدى الأجهزة البرلمانية التي تتعاون وتعاون من أجل إنجاح العمل البرلماني بوجه عام.

واستقراء الوضع في القانون البرلماني Droit parlemantaire المصري والفرنسي على أساس تنظيم أحكام اللجان النوعية " البرلمانية " مرجعه اللائحة الداخلية، وإن كان الأفضل لها أن تدور في إطار الأسس التي أرساها المشرع الدستوري، ونقاط الاتفاق هي التشكيل السنوي للجان، وتقارب الهيكل الإداري للجان حيث تشتمل كل لجنة من مكتب ورئيس ووكيلين أو نواب للرئيس وسكرتاريا وأمناء سر ويأتي مبدأ المشاركة الوجوبية للنواب في عضوية اللجان نقطة اتفاق أخرى بين النظامين المصري والفرنسي (١). وعدم جواز الجمع بين عضوية أكثر من لجنه إلا بموافقة المجلس ،وإعلان قوائم الترشيح بمعرفة مكتب المجلس قبل عرضها على المجلس لإتاحة الفرصة للأعضاء لتقديم الاقتراحات أو الاعتراضات ، وعرض قوائم الترشيح على المجلس تمهيداً لإقرارها بعد مناقشة الضوابط التي التزمها مكتب المجلس تصبح القوائم نافذة بمجرد إقرارها من المجلس ، ودورية تشكل اللجان سنوياً ، انتخاب اللجان لمكاتبها خلال عشرة أيام من بداية دور الانعقاد العادي، علاوة على ذلك فإن الأعضاء يصبحون متخصصين عن طريق الخدمة في لجنة معينة ويكتسبون الخبرة منها كذلك يميل النواب إلى الانضمام إلى اللجنة التى

(١) راجع: المادة(٣٩)من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، والمادة (٤٢) من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية.

تلبى اهتماماتهم وخبراتهم أو ذات الأهمية بالنسبة لدوائرهم الانتخابية. فالعمل البرلماني حياة بأسرها لها بناء مؤسسي ألا وهو البرلمان ولها سياق مجتمعي، يراقب كل كبيرة وصغيرة ويأمل في أن يصبح البرلمان قاطرة التطور نحو الأفضل، ولكن اتساع الفجوة بين الرأي العام والسلطة التشريعية أصبح يرى للعيان، أو بمعنى آخر انعدام الثقة بينهما.

فالبرلمان وتطويره، ورفع مكانته يكون دائماً محل اعتبار الرأي العام، فأساس الإصلاح السياسي political reform، هو الإصلاح البرلماني Parliamentary reform، ثم الإصلاح التشريعي Legislative reform، حتى يكون هناك بناء ديمقراطي سليم. وهنا دور اللجان البرلمانية التي تجعل من البرلمان أهم مؤسسة وتجعل له دوراً بارزاً ونهضة برلمانية قوية، وفاعلية تتزايد بزيادة طموحات الشعب وتحقيق الشفافية(١) والتواصل المجتمعي، ومتابعة النشاط الحكومي حتى يرى المواطنون تصريحات الوزراء حقيقية على أرض الواقع لتعود الثقة المفقودة – حالياً – بين الرأي العام وكل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

---

(١) عدم الاعتراض على الزيارات الميدانية التي تقوم بها اللجان، وألا تتكفل الجهة محل الزيارة بتكلفة الرحلة، الأمر الذي يؤثر بلا شك على حيادية اللجنة، وضرباً بنصوص اللائحة عرض الحائط التي توجب على المجلس تحمل تكلفة الانتقال للمعاينة من قبل اللجان، الأمر الذي يستوجب معه استقلالية اللجان عند الانتقال.

الخاتمة

أصبح موضوع البرلمان أكثر حضوراً على الساحتين السياسية والفكرية في مصر والبلاد العربية والإسلامية والعالم ،ولذلك تطرقنا في هذه الدراسة لأهم جهاز من أجهزة المجالس النيابية ألا وهى اللجان البرلمانية ، ومنطلق هذا البحث كان نص المادة (١١٠) من دستور ١٩٧١م (الحالي)، والمادة(٣٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب(الحالية). ففي الباب التمهيدي تناولنا التطور التاريخي للجان البرلمانية وماهيتها وأنواعها وتشكيلها ،وتبين لنا أنها كانت متأرجحة بين الفاعلية وعدم الفاعلية. وفي القسم الأول تطرقنا لدور اللجان البرلمانية التشريعي وأهمية هذا الدور فهي التي تتلقى النصوص من مادتها الخام وتقوم بنسجها لتصبح قانوناً ،ومدى دورها في الحد من التضخم التشريعي، والحد من الأحكام بعدم الدستورية، ثم ذكرنا موقع اللجان بالنسبة للمجلس النيابي في مصر وعوامل نجاح اللجان البرلمانية في الجانب التشريعي .وتناولنا في القسم الثاني تشكيل وأسلوب عمل اللجان وأهمية دعمها بالكوادر الفنية المتخصصة،ودور هذه اللجان في الجانب الرقابي، ومدى سلطات لجان التحقيق البرلماني ومدى قيام اللجان بتفعيل أدوات الرقابة البرلمانية الأخرى ، وتحدثنا عن عوامل نجاح اللجان البرلمانية في الدور الرقابي وكان على رأس ذلك وجوب تطوير اللائحة الداخلية للمجلس النيابي،وإعطاء اللجان البرلمانية سلطة تقديرية في إدارة شئونها الداخلية بعد تشكيلها تشكيلاً متوازناً.

وفي بحثنا اهتدينا بالسوابق والتقاليد البرلمانية في إرساء المبادئ والضوابط التي يسير عليها المجلس ولجانه سواء تفسيراً أو استكمالاً للائحة الداخلية فهي أحد المصادر الحاكمة لممارسة المجالس النيابية لدوريها

التشريعي والرقابي فهي تتميز بالاستمرارية والاستقرار وهي دليل على عمل برلماني رشيد وأحد أهم أدوات العمل البرلماني فهي وليدة المشاركة الحرة والواقعية لأعضاء المجالس النيابية وخصوصاً ممارسات اللجان البرلمانية، فالماضي أساس الحاضر ومن تجارب الحاضر نتزود للمستقبل، فهناك من الدول التي ليس عندها دساتير مكتوبة ولذلك نجدها تعتمد على العرف والتقاليد والسوابق باعتبارهم أحكام واجبة التطبيق.

العصر القادم هو عصر البرلمانات، فقد أصبح واضحاً للجميع، أن البرلمانات هي المؤسسة السياسية الرئيسية في النظام الديمقراطي السليم، إلا أن ذلك لم يدم طويلاً فبعدما ازدهرت أفكار التمثيل النيابي، وإتاحة الفرصة للجميع في المشاركة الشعبية، وفى وضع السياسات من خلال نوابهم، بدأت موجة من الإحباط تسود بين المثقفين والجماهير، من أداء البرلمانات بل والشك في فكرة التمثيل النيابي الحقيقي للأفراد، وفى عملية صنع القرار من خلال المؤسسات السياسية القائمة، وعلى وجه الخصوص المؤسسة التشريعية.... وإن هذه الديمقراطية النيابية ما هي في الواقع إلا ديمقراطية نخبوية، ينتشر فيها الفساد، وتحقيق المصالح الشخصية، وأن تأثير الناخبين في عمل البرلمان ما هو إلا محض خداع وأن البرلمانات ذاتها ما هي إلا ذراع طويلة للسلطة التنفيذية بل وأصبحت هيكلاً بلا روح، لذلك يجب أن يكون هناك مجالس نيابية قوية برجال ولجان أقوياء. فاللجان البرلمانية القوية ودون مبالغة الأداة الفعالة ومفتاح تيسير العمل البرلماني وتلعب دوراً أساسياً في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فمثل اللجان في تعاونها للمجالس النيابية كمثل الحواس بالنسبة للإنسان فهي التي تستشعر بها كل شئ ،فهي حقاً سمع وبصر وفؤاد المجالس النيابية... وأخيراً **ليست العبرة بالنصوص ولكن العبرة بالنفوس..!.**

التوصيات:

١- يجب أن يتم تطوير اللائحة الداخلية للبرلمان، وخصوصاً الأحكام الخاصة باللجان البرلمانية، والتأكيد على مبدأ المشاركة الوجوبية لعضوية اللجان النوعية وضمان التعاون، واكتساب الخبرات البرلمانية، وتبني الطابع الديمقراطي في إدارة شئون اللجان، وتفرغ الأعضاء لأعمال اللجان وعلى رأسهم رئيس اللجنة لإشرافه على أعمالها، وإدارة جلساتها ونصب عينيه المصلحة العامة لا التزامه الحزبي ، ومبدأ سرية الجلسات إلا بإذن رئيسها، فلا يجوز الحضور إلا لأعضائها أو من تستعين بهم اللجنة من المستشارين والخبراء والمتخصصين.

٢- يجب تفعيل دور اللجان البرلمانية في اقتراح مشروعات القوانين ولا يقتصر دورها على دراسة وبحث مقترحات ومشروعات القوانين التي تحال إليها من الأعضاء والحكومة، والمتابعة الدقيقة والمستمرة لأداء السلطة التنفيذية، ومدى تنفيذها للقانون وملاءمته للواقع، من خلال الرقابة والاقتراحات والشكاوى التي يتقدم بها المواطنون .

٣- يجب أن يفعل دور اللجان البرلمانية الرقابي من خلال لجان التحقيق ولجان الاستطلاع والمواجهة ،وتفعيل الوسائل الرقابية الأخرى ، وإعطاءها سلطة إحضار الشهود، والنص على أن مخالفة ذلك يعتبر "إهانة للمجلس النيابي" و. أن تكون هناك سلطة أو ما يعرف "بالضبط البرلماني".

٤- يجب أن يتم تطوير عمل اللجان البرلمانية بنشر الثقافة بين الأعضاء والجهاز الفني بالمجالس النيابية، بالاهتمام بعملية التدريب البرلماني، وتنوع مصادر المعلومات. وتزويدها بالخبراء والمتخصصين

والاستشاريين في مختلف الميادين والمساعدين والمعاونين في توفير المعلومات، وحتى نجعل مهمتها أكثر سهولة ويسراً.

٥- التشكيل المتوازن للجان، وعدم حصرها الدائم في إطار حزب الأغلبية، وخصوصاً رئاسة اللجنة، الأمر الذي يؤدى إلى الشلل التام لأعمالها، ويجب أن تكون هناك حيادية في التشكيل وإسناد رئاسة اللجان إلى الأكثر خبرة وقدرة، وعلى جعل دورها فعالاً، واستقلالية اللجان في توزيع العمل الداخلي وخصوصاً اللجان الفرعية والعمل على تكوين لجنة مستقلة" للشئون الدستورية" وأن يتم تعديل مسمى لجنة حقوق الإنسان وتسميتها بلجنة" **حقوق الإنسان والأخلاق**". ويجب أن يكون هناك اكتمال قانوني لاجتماع اللجان والجدية في انعقادها كاملة، وعدم تكرار غياب أعضاء اللجان، فغياب الأعضاء يؤثر على انعقاد اللجان في كثير من الأحيان لعدم توفر النصاب، ويجعل تقارير اللجان البرلمانية بعيدة عن المصداقية.

٦- التعاون بين اللجان وعدم اقتصار هذا التعاون على ما يقرره رئيس المجلس من لجان مشتركة لا تتغير، وأن يكون بينها وبين الأجهزة التابعة للسلطة التنفيذية علاقة تعاون وتشاور وإبداء للرأي بشأنها، وأن يكون هناك تعاون بين اللجان بعضها البعض واللجان والرأي العام ، بنشر وقائع الجلسات وخصوصاً تقارير اللجان البرلمانية، وتفعيل لجنة الاقتراحات والشكاوى ،فهي أداة هامة لمشاركة المجالس النيابية ومتابعتها من قبل الرأي العام وأقرب إلى ما يعرف "**بالديمقراطية المباشرة**" .

وآخر دعواهم أن الحمد لله رب العالمين

"إني رأيت أنه لا يكتب إنسان كتاباً في يومه، إلا قال له في غده لو غير هذا لكان أحسن، ولو زيد كذا لكان أفضل، ولو ترك ذلك لكان أجمل وهذا من عظيم العبر، وهو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر"

"العماد الأصفهاني"

المــراجــع

أولاً: المراجع العربية:-

-المعاجم:-

- المعجم الوجيز – مجمع اللغة العربية – طبعة خاصة بوزارة التربية والتعليم ١٩٩٣م.

- المعجم الوسيط - مجمع اللغة العربية - الجزء الثاني- ١٩٨٠م.

- المراجع العامة:-

- د. إبراهيم درويش – علم السياسة – دار النهضة العربية ١٩٧٥م.

- د. إبراهيم شلبى – تطور النظم السياسية والدستورية- دار الفكر العربي ١٩٧٤م.

- د.إبراهيم عبد العزيز شيحا – النظام الدستوري المصري – دراسة تحليلية – الجزء الأول – الإسكندرية- ١٩٨٩م.

- د.أحمد فتحي سرور – الحماية الدستورية للحقوق والحريات — دار الشروق – القاهرة ١٩٩٩م.

- الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية – دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٨٥م.

- د.أدمون رباط- الوسيط في القانون الدستوري- الجزء الأول- الدولة وأنظمتها – الطبعة الثانية – ١٩٦٧م.

- د.أسمان – القانون الدستوري – الجزء الأول – طبعة ١٩٢١م.

■ د. السيد صبري – مبادئ القانون الدستوري – الطبعة الأولى مطبعة النصر– ١٩٤٠م.

■ د. أنور أحمد رسلان- الحقوق والحريات العامة فى عالم متغير- دار النهضة العربية – القاهرة- ١٩٩٧م.

- النظم السياسية والقانون الدستورى- دار النهضة العربية – القاهرة- ١٩٩٧م.

■ د.أوليفيه دورهاميل – المعجم الدستوري- ترجمة/ منصور القاضي الطبعة الأولى ١٩٩٦م.

■ د. ثروت بدوى – النظم السياسية – دار النهضة العربية – ١٩٨٩م.

- موجز القانون الدستوري – دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٧٥م.

■ د. ثروت عبدالعال أحمد – أثر تعديل المادة (٧٦) من الدستور على نظام الرقابة على دستورية القوانين – دراسة مقارنة – دار النهضة العربية – ٢٠٠٥م.

■ د. جابر جاد نصار – الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت – القاهرة – دار النهضة العربية – الطبعة الأولى ١٩٩٩م.

- الوسيط في القانون الدستوري– دار النهضة العربية – ١٩٩٦م.

■ د. جورج شفيق ساري – الأسس والمبادئ العامة للنظم السياسية – الطبعة الثانية – القاهرة١٩٩٢/١٩٩٣م.

▪ د. حسن سيد أحمد إسماعيل – النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا– الطبعة الأولى – ١٩٩٧م.

▪ د.رفعت عبد الوهاب، د.حسن عثمان محمد- النظم السياسية- بدون سنة طبع.

▪ د. رمزي طه الشاعر – النظرية العامة للقانون الدستوري –مطبعة عين شمس- القاهرة ١٩٨٥م.

- النظم السياسية والقانون الدستوري- دار النهضة العربية – ١٩٩٠م.

- الأيدلوجية وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة – الأيدلوجية التحررية – مطبعة جامعة عين شمس ١٩٨٨م.

▪ د. رمضان محمد بطيخ – التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل إجراءات البرلمان الرقابية- دار النهضة العربية- ٢٠٠١م.

- تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية – القاهرة – دار الفكر العربي ١٩٨٨م.

- النظرية العامة للقانون الدستوري- الجزء الأول الطبعة الثانية- دار النهضة العربية١٩٩٩/٩٨م.

▪د.زين بدر فراج – المكلمة البرلمانية - ضوابط الكلام تحت قبة البرلمان – الهيئة المصرية العامة للكتاب ٢٠٠٧م.

▪ سامي عبد الصادق – أصول الممارسة البرلمانية – المجلد الأول – الهيئة المصرية العامة للكتاب – ١٩٨٢م.

■ سامي مهران- الديمقراطية والبرلمان– الهيئة العامة لقصور الثقافة- بدون سنة طبع.

- مجلس الشعب في ظل دستور ١٩٧١م.

■ د. سعاد الشرقاوى، د. عبد الله ناصف – القانون الدستوري والنظام السياسي المصري وتحرير الاقتصاد ودستور ١٩٧١م – دار النهضة العربية ١٩٩٣م.

■ د. سعد عصفور – المبادئ الأساسية في القانون الدستوري النظم السياسية – منشأة المعارف الإسكندرية – ١٩٨٠م.

■ د. سليمان محمد الطماوى – مبادئ القانون الدستوري – الطبعة الأولى – دار الفكر العربي- ١٩٩٠م.

- النظم السياسية – دار الفكر العربى – ١٩٩٨م.

- السلطات الثلاثة في الدساتير المعاصرة وفى الفكر الإسلامى- دار الفكر العربي- الطبعة الرابعة ١٩٧٩م.

■ د. شمس مرغني على – القانون الدستوري – عالم الكتب القاهرة ١٩٧٧م.

■ د. صلاح الدين فوزي – التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور الفرنسي أين ..؟- دار النهضة العربية ١٩٩١م.

- البرلمان دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم- دار النهضة العربية – ١٩٩٤م.

- النظم السياسية وتطبيقاتها المعاصرة- دار النهضة العربية – ١٩٩٨م.

■ د.عاطف البنا – الوسيط في النظم السياسية- الطبعة الأولى – دار الفكر العربي ١٩٨٨م.

■ د.عبد الحفيظ الشيمى – الإغفال التشريعي – دار النهضة العربية- ٢٠٠٤م.

■ د.عبد الحميد متولي – القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية - دار المعارف بالإسكندرية – الطبعة السادسة ١٩٨٩م.

- نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية- دار المعارف بالإسكندرية- ١٩٨٠م.

■ عبد الرحمن الرافعي- عصر محمد على- مطبعة النهضة- ١٩٤٩م

■ د.عبد العزيز رفاعى – الديمقراطية والأحزاب السياسية في مصر الحديثة المعاصر دار الشرق – القاهرة – الطبعة الأولى – ١٩٧٧م.

■ د.عبد الوهاب الكيلانى – الموسوعة السياسية – الجزء الأول – بدون سنة طبع.

■ د.عثمان عبد الملك الصالح – النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت ١٩٨٩م.

■ د. فتحى عبد النبى الوحيدى – أصول الفكر السياسي وتطور الأشكال المختلفة للحكم المعاصر دراسة مقارنة – الطبعة الأولى ١٩٩٠م.

■ د. فتحي فكرى – القانون الدستوري – الكتاب الأول – دار النهضة العربية – ١٩٩٧م.

- جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى- دار النهضة العربية ١٩٩٤م.

- مسئولية الدول عن أعمالها غير التعاقدية- دار النهضة العربية- ١٩٩٥م.

■ د.فؤاد العطار- النظم السياسية والقانون الدستوري - دار النهضة العربية ١٩٧٧م.

■ فؤاد كمال - الأوضاع البرلمانية – الطبعة الأولى – مطبعة دار الكتب القاهرة ١٩٢٧م.

■ د.ماجد راغب الحلو- القانون الدستوري- دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية ١٩٩٣م.

■ د. محسن خليل – القانون الدستوري والدساتير المصرية – منشأة المعارف الإسكندرية – ١٩٩٦م.

- النظم السياسية والقانون الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة – منشأة المعارف الإسكندرية – ١٩٧١م.

■ د.محمد أحمد عبد النعيم – لجنة الشئون الدستورية والتشريعية لمجلس الشعب المصري بين الواقع والمأمول – دراسة مقارنة – دار النهضة العربية ٢٠٠٥م.

■ د. محمد الشافعي أبو راس – النظم السياسية – مكتبة النصر بالزقازيق ١٩٩١م.

■ د. محمد أنس قاسم جعفر – الرقابة على دستورية القوانين دراسة مقارنة تطبيقية – القاهرة – دار النهضة العربية – طبعة ١٩٩٨م.

- العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية – دراسة مقارنة على النظام السياسي الجزائري – دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٧٨م.

- الوسيط في القانون العام – الجزء الأول – دار النهضة العربية ١٩٩٥م.

▪د. محمد باهى أبو يونس – الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي– دار الجامعة للنشر- ١٩٩٤م.

▪د. محمد حسنين عبد العال – القانون الدستوري- دار النهضة العربية ١٩٩٤م.

▪د. محمد رفعت عبد الوهاب – القانون الدستوري – منشأة المعارف الإسكندرية ١٩٩٠م.

▪د. محمد عبد الله العربي- دراسات في النظم الدستورية المعاصرة – مطبعة يوسف – ١٩٤٦م.

▪د. محمد عصفور – استقلال السلطة القضائية- مطبعة أطلس – القاهرة ١٩٦٩م.

▪د. محمد فتح الله الخطيب – دراسات في الحكومات المقارنة- دار النهضة العربية- ١٩٧٦م.

▪د.محمد فتحي عبد الهادي- مقدمة في علم المعلومات- مكتبة غريب - الطبعة الأولى ١٩٨٤م.

▪د. محمد كامل ليلة – النظم السياسية- الدولة والحكومة- دار الفكر العربي- ١٩٧٩م.

- القانون الدستوري – دار الفكر العربى – ١٩٧١م.

▪ د. محمد محمد بدران – النظم السياسية المعاصرة دراسة تحليلية مقارنة – دار النهضة العربية ١٩٩٧م.

▪ د. محمود حلمي – دستور جمهورية مصر العربية والدساتير العربية المعاصرة- دار الفكر العربي – ١٩٧١م.

▪ د. محمود محمد حافظ- القضاء الإدارى – المركز العربي للطباعة- بدون سنة طبع.

▪ د. مدحت أحمد يوسف – وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني – دار النهضة العربية ١٩٩٨م.

▪ د. مصطفى أبو زيد فهمي – الدستور العربي والرقابة على دستورية القوانين- ١٩٧١م.

- النظام الدستوري المصري – دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية ١٩٩٤م.

- النظرية العامة للدولة – منشأة المعارف بالإسكندرية – الطبعة الأولى – ١٩٨٥م.

▪ د. مصطفى كامل- شرح القانون الدستوري المبادئ العامة والدستور المصري- الطبعة الأولى- دار الفكر العربي ١٩٥٠م.

▪ د. مصطفى كمال السيد – حقيقة التعددية السياسية في مصر – دراسات في التحول الرأسمالي والمشاركة السياسية سنة ١٩٦٦م.

▪ موريس ديفراجيه - الأحزاب السياسية- المترجم إلى اللغة العربية – عن الطبعة الفرنسية الصادر في ١٩٦٩م بيروت – دار الهنا – ١٩٨٠م.

▪ هارولدلاسكى- نظام الحكم والسياسة فى الولايات المتحدة – ترجمة / محمد صبحى – ١٩٧٧م.

▪ د. وحيد رأفت، د.وايت ايراهيم - القانون الدستوري – طبعة نوفمبر١٩٣٧م.

▪ د. وهيب عياد سلامه، د. محمد عبدالعال السنارى – النظرية العامة للقانون الدستوري– جامعة أسيوط ١٩٩٥م.

▪ د. يحيى الجمل – النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية – دار النهضة العربية – ١٩٧٤م.

- الرسائل:-

▪ د. أحمد شوقي محمود - الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة القاهرة ١٩٨٠م.

▪ د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم – دور رئيس الدولة في النظام البرلماني – دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – حقوق عين شمس – ١٩٩٦م.

▪ د. أحمد كمال أبو المجد – الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة والقطر المصري – رسالة دكتوراه – جامعة القاهرة ١٩٦٠م.

- د. أنور أحمد رسلان- الديمقراطية بين الفكر الفردى والفكر الاشتراكى- رسالة دكتوراه- كلية الحقوق – جامعة القاهرة- ١٩٧١م.
- د. إيهاب زكي سلام – الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني – رسالة دكتوراه- كلية الحقوق – جامعة القاهرة- ١٩٨٣م.
- د.جابر جاد نصار- الاستفتاء الشعبي— رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة القاهرة -١٩٩٣م.
- د. جلال السيد بندارى عطية – الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية – دراسة تحليلية - رسالة دكتوراه- كلية الحقوق – جامعة القاهرة- ١٩٩٦م.
- د.حسن مصطفى البحري – الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية – رسالة دكتوراه – جامعة عين شمس – ٢٠٠٦م.
- د. زين بدر فراج – السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية- رسالة دكتوراه- كلية الحقوق – جامعة القاهرة- ١٩٩٨م.
- د. سعيد السيد على – حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية – رسالة دكتوراه – حقوق القاهرة – ١٩٩٩م.
- د.سيد رجب السيد محمد- المسئولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامى – رسالة دكتوراه- حقوق القاهرة ١٩٨٦م.

▪د. عـادل عبـد الله – إسـقاط العضـوية أعضـاء مجلس الشـعب – رسـالة دكتوراه- جامعة القاهرة ٢٠٠٠م.

▪د. عبد الله إبراهيم ناصف – مدى توازن السلطة السياسية مع المسئولية فى الدولـة الحديثـة – رسالة دكتوراه – كليـة الحقوق – جامعة القاهرة ١٩٨١م.

▪د. عفيفـي كامـل عفيفـي – الانتخابـات النيابيـة وضـماناتها الدسـتورية والقانونية في القانون المصري والمقارن- رسالة دكتوراه- كلية الحقوق – جامعة أسيوط٢٠٠٠م.

▪د.عمـر حلمـي فهمـي: الوظيفـة التشـريعية لـرئيس الدولـة فـى النظـامين الرئاسـى والبرلمـانى- دراسـة مقارنـة – رسالة دكتوراه – حقوق عين شمس – ١٩٨٠م.

▪د. فارس عمران – التحقيق البرلماني – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة القاهرة – ١٩٩٨م.

▪د. فتحي عبد النبي الوحيدى – ضمانات نفاذ القواعد الدستورية- رسالة دكتوراه - حقوق القاهرة ١٩٨٢م.

▪د.محمد أبو زيد على – الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطيـة دراسـة مقارنـة تطبيقيـة علـى النظـام الدسـتوري المصـري – رسـالة دكتوراه – حقوق القاهرة – مايو ١٩٩٣م.

▪د.محمـد فتـوح محمـد – الاختصـاص التنفيذي لـرئيس الدولـة فـي الـنظم المختلفة – رسالة دكتوراه - حقوق عين شمس – ١٩٧٧م.

▪د. محمد قدري حسن – رئيس مجلس الوزراء في النظم السياسية المعاصرة – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة القاهرة ١٩٩٠م.

▪د. محمد ماهر أبو العينين – الانحراف التشريعى والرقابة على دستوريته دراسة تطبيقية فى مصر- رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة القاهرة – ١٩٨٧م.

▪د. مريد أحمد عبد الرحمن – التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية – دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه- كلية الحقوق – جامعة القاهرة ٢٠٠٦م.

▪د. يحيى الصباحي- النظام الرئاسي - دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – حقوق عين شمس – ١٩٩١م.

- **الأبحاث والمقالات:-**

- إبراهيم عبد الوهاب – بحث عن التحقيقات البرلمانية التي تدخل في اختصاص مجلس الشيوخ - مجلد السوابق البرلمانية واللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ – الجزء الرابع – ١٩٥٢م.
- د. إبراهيم على صالح – المحكمة الدستورية بين الإبقاء والإلغاء – مجلة المصور- الصادرة في ٢٩ من مارس ١٩٩٦م.
- د. أحمد حافظ نجم – الفصل بين السلطات وتطور العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدساتير المصرية – مجلة العلوم الإدارية – العدد الأول – يونيه ١٩٨١م.
- د. أرنسنت جريفيث – نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية- ترجمة د. محمد عبد المعز – القاهرة دار مصر للطباعة- بدون سنة طبع .

●أسامة سرايا وآخرون- أخبار برلمانية – جريدة الأهرام القاهرية- بتاريخ ٢٨/٦/٢٠٠٨م.

●د. جابر جاد نصار – الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر – مجلة القانون والاقتصاد – العدد التاسع والستون ١٩٩٩م.

- النظام القانونى للمدعى العام الاشتراكى – مجلة القانون والاقتصاد – العدد الرابع والسبعون – ٢٠٠٤م.

- الفصل بين السلطات أهم من تعديل الدستور – نهضة مصر العدد ٧٩٨ – السنة الرابعة – ٨ من نوفمبر ٢٠٠٦م.

- تطور ديمقراطي مطلوب (٢) مقال تحت عنوان – لقد كان تعديل المادة (٧٦) من الدستور رأس الحربة في التطور الديمقراطي- جريدة روزاليوسف.

- حوار حول التعديلات الدستورية - جريدة الوفد السنة ٢٣ العدد (١٨) ٢٦ من رمضان ١٤٢٧ هـ ، الموافق ١٩ من أكتوبر ٢٠٠٦م.

●د. جابر عوض - الاحتكام إلى الشعب كاستراتيجية رئاسية وأثره على التوازن بين مؤسستي الكونجرس والرئاسة في النظام الأمريكي – مجلة النهضة – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – العدد الثالث – أبريل ٢٠٠٠م.

●د. جلال الدين بندارى – تفعيل دور البرلمان وحاجته إلى بيوت الخبرة- مجلة القانون والاقتصاد- السنة السادسة عشرة – عدد يناير ٢٠٠٢م جامعة القاهرة - فرع بنى سويف.

- حق عضو مجلس الشعب في اقتراح مشروعات القوانين وتجديدها وتأثير حبسه احتياطيا على هذا الحق- مجلة النهضة – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ٢٠٠٥م.

●حسين كمال الوقاد- مجلة المحاماة- العددان الخامس والسادس- مايو ،يونيو – السنة الثامنة والستون١٩٨٨م .

●خالد الزغبى – وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة – دراسة مقارنة – بحث منشور - مجلة العلوم الإدارية – العدد الثانى – ديسمبر ١٩٨٧م.

●سامي متولي - الحسم والانضباط شعار الدورة البرلمانية الجديدة – جريدة الأهرام القاهرية - عدد الجمعة ٢٠ من نوفمبر ٢٠٠٧م.

- صور برلمانية – جريدة الأهرام القاهرية - عدد الجمعة ٢١من نوفمبر ٢٠٠٨م.

●د. سعد عصفور – مشكلة الضمانات والحريات العامة في مصر – مجلة المحاماة – العددان الأول والثاني لسنة ١٩٥٦ م– يناير ١٩٧٦م.

●شوقي السيد- توافق التشريع مع الدستور ورقة مقدمة في الجلسة النقاشية التي نظمتها جماعة تنمية الديمقراطية في الفترة من ٢٣ أكتوبر١٩٩٩م

●صلاح منتصر - بجريدة الأهرام القاهرة – بعنوان مجرد رأى – الثلاثاء الموافق ٩ مايو ٢٠٠٦م.

●عادل الطبطبائى – الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية – الكويت – مجلس النشر العلمي – ٢٠٠٠م.

- د.عبد الحميد متولي – مهمة المشروع العربي في ضوء النصوص الدستورية التي تجعل الشريعة الإسلامية مصدراً رئيسياً للتشريع مجلة القانون والاقتصاد سبتمبر ١٩٧٤م السنة الرابعة والأربعون العدد الثالث.

- د. عبد الرازق أحمد السنهوري – الانحراف فى استعمال السلطة التشريعية – مجلة مجلس الدولة ١٩٥١م.

- عبد العزيز محمود – أحزاب ونواب – جريدة الأهرام القاهرية – بتاريخ ١٢ من نوفمبر ٢٠٠١م.

- د. على الدين هلال – التطور الديمقراطي في مصر – قضايا ومناقشات – مكتبة نهضة الشرق – ١٩٨٦م.

- د. على الصاوى – تطوير عمل المجالس النيابية العربية – برنامج الأمم المتحدة الإنمائى – شبكة الانترنت.

- تقييم أداء مجلس الشعب – دور الانعقاد العادي الرابع الفصل التشريعي السابع – ٩٩/٩٨م – القاهرة جماعة تنمية الديمقراطية ١٩٩٩م.

- د. على سيد حسن – حماية حقوق الإنسان في مصر- مجلة القانون والاقتصاد العدد الثاني والستون ١٩٩٢م.

- د. على عبدالعال سيد – الآثار القانونية والوظائف السياسية لحل البرلمان – دون دار نشر ١٩٩٠م.

- د. عمرو أحمد حسبو – اللجان البرلمانية دراسة مقارنة – مجلة روح القوانين – كلية الحقوق جامعة طنطا – العدد العاشر ١٩٩٤م.

●د. عوض المر – المحكمة الدستورية العليا حوار نشر بمجلة المصور عن المحكمة الدستورية العليا في ٢٢ من مارس ١٩٩٦م العدد رقم ٣٧٢٨.

●عزمى عاشور – حدود نظامنا مجلس شورى النواب الصادر فى ٢٢ من أكتوبر ١٨٦٦م دساتير مصر – مجلة الديمقراطية – يوليو ٢٠٠٥م.

●عمرو هاشم ربيع – البرلمانات العربية والتحول الديمقراطي – الدراسات الاستراتيجية – العدد ٨٦ مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ٢٠٠٠م.

●عمرو هاشم ربيع – لائحة مجلس الشعب بين التعديل والتفعيل – قضايا برلمانية – السنة الأولى – العدد الأول – أبريل ١٩٩٧م.

●عمرو وحيد – العمل العربى فى مجال التشريع – مجلة التشريع أبريل ٢٠٠٤م – العدد الأول.

●فائد محمد خربوش – السلطة التشريعية فى الدول العربية ذات النظام الجمهوري- تحليل قانوني مقارن- بدون سنة طبع .

●فاطمة بركة — قضية تغيب الأعضاء- جريدة أخبار اليوم – السبت ١٠ من أبريل ٢٠٠٤م.

●فايز زايد – دنيا البرلمان – الأخبار المصرية – العدد ٣٨٩ السبت ٢٠٠٥/١/١م السنة الثانية.

●فكرى الجزار – مضبطة جلسة مجلس الشعب رقم (٥٥) بتاريخ ١٩٨٣/٤/١٧م.

● د. فوزية عبد الستار- المحكمة الدستورية العليا – حوار منشور بمجلة المصور – فى ١٦ من فبراير ١٩٩٦م.

● محمد أبو ريده – أدوات الرقابة البرلمانية المهمشة قضايا برلمانية – العدد التاسع والعشرون أغسطس ١٩٩٩م.

● د.مدحت حسنين – أسلوب جلسات الاستماع في الكونجرس الأمريكي– مجلة مجلس الشعب – العدد الثانى- أغسطس ١٩٩٢م السنة الأولى.

● د. محمد فؤاد مهنا – النظامان الرئاسي والبرلماني في دساتير الدول العربية – مجلة البحوث القانونية- كلية الحقوق جامعة الإسكندرية – السنة الخامسة عشرة – العدد الثاني – ١٩٧٠م.

● محمد سعد أبو عمود – دور البرلمان في تطوير النظام السياسي المصري- مجلة قضايا برلمانية- العدد التاسع والعشرون- أغسطس ١٩٩٩م- ص٣٦.

● محمد عبد السلام الزيات وهانى جبر، ومحمد حسين مازن – أحكام الدستور والنظام الداخلى للبرلمان والسوابق البرلمانية فى التطبيق – الطبعة الأولى ١٩٧١م.

● محمود حلمى – وثائق دستورية جمعت ورتبت وروجعت بدون نشر.

● د. محمود عاطف البنا – دراسة قانونية حول مشروع اللائحة الجديدة لمجلس الأمة- المجلة المصرية للعلوم السياسية العدد (٦٣) ١٩٦٧م.

● منال لاشين – لجنة القيم بين التنظيم اللائحى والممارسة البرلمانية – مجلة قضايا برلمانية – السنة الأولى – العدد الرابع – يوليو ١٩٩٧م.

• د. نبيل شطناوى- دور لجان التحقيق في فاعلية الرقابة البرلمانية في الأردن- مجلة الحقوق – جامعة البحرين – المجلد الأول والعدد الثاني – يوليو ٢٠٠٤م.

• د. منار الشوربجى – الكونجرس الأمريكي- المؤسسة المنسية عربياً- مركز الدراسات الاستراتيجية السياسية بالأهرام- ٢٠٠١م

• د. نجوى إبراهيم محمد – الأداء البرلماني والالتزام الحزبي- مركز الدراسات الاستراتيجية والسياسية بالأهرام – التقرير الاستراتيجي العربي ٢٠٠٣/٢٠٠٤م.

• محددات قوة المؤسسة التشريعية دراسة حالة لمجلس الشعب المصري – مجلة النهضة – المجلد الثامن – العدد الأول يناير ٢٠٠٧م – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية.

• هبة السعيد – اختصاصات رئيس المجلس بين اللائحة الداخلية والممارسة البرلمانية – مجلة قضايا برلمانية – السنة الأولى – العدد الثالث يونيو ١٩٩٧م.

- الاقتراح برغبة بين المفهوم والتطبيق – مجلة قضايا برلمانية – عدد مايو ١٩٩٧م.

• التقرير الاستراتيجي العربي – مركز الدراسات السياسية و الاستراتيجية بالأهرام ١٩٩٧م.

• منهج إعداد البحوث والمعلومات البرلمانية – مجلة مجلس الشعب – العدد الحادى عشر السنة الرابعة – مارس ١٩٩٥م.

• موقع الهيئة العامة للاستعلامات على شبكة المعلومات.

- جريدة أخبار البرلمان – السنة الثامنة – العدد ٣٨٦ الطبعة الأولى السبت ١١ من ديسمبر ٢٠٠٤م الموافق ٢٨ من شوال ١٤٢٥هـ.

- الوثائق والدوريات:-

١- مجلة الحقوق.

٢- مجلة العلوم الإدارية.

٣- مجلة القانون والاقتصاد.

٤- مجلة المحاماة.

٥- مجلة قضايا برلمانية.

٦- مجلة مجلس الشعب.

٧- مجلة مصر المعاصرة.

٨- جريدة أخبار البرلمان.

٩- جريدة الوفد.

١٠- جريدة الأهرام.

١١- جريدة روزاليوسف.

- اللوائح:-

- لائحة مجلس الشيوخ المصري سنة ١٩٢٤م.
- لائحة مجلس النواب المصري سنة ١٩٢٤م.
- لائحة مجلس النواب المصري سنة ١٩٣١م.
- لائحة مجلس النواب المصري سنة١٩٤١م.
- لائحة مجلس الشيوخ المصري سنة ١٩٤٣م.

- لائحة مجلس الأمة المصري ١٩٥٧م.
- لائحة مجلس الأمة المصري ١٩٦٠م.
- لائحة مجلس الأمة المصري ١٩٦٤م.
- لائحة مجلس الأمة المصري ١٩٦٦م.
- لائحة مجلس الأمة المصري ١٩٦٩م.
- لائحة مجلس الشعب المصري ١٩٧١م.
- لائحة مجلس الشعب المصري١٩٧٢م.
- لائحة مجلس الشعب المصري ١٩٧٩م.

المضابط:-

- مجموعة مضابط مجلس النواب.
- مجموعة مضابط مجلس الأمة.
- مجموعة مضابط مجلس الشعب.
- مدونة التقاليد البرلمانية منذ بدء الحياة النيابية في ظل دستور ١٩٢٣م حتى الفصل التشريعي الثالث لمجلس الشعب – إعداد لجنة تدوين التقاليد البرلمانية سنة ١٩٨٤م.
- مجلس الشعب – السوابق والتقاليد البرلمانية – التي أرساها المجلس خلال الفصول التشريعية السادس والسابع والثامن (١٩٩٠- ٢٠٠٥م) غير منشور ٢٠٠٥م.

- المراجع الأجنبية:-

أولا: المراجع الفرنسية:-

- A.Hauriou ET lucien 1 sfez: Institutions politiques et droit constitutionnel ét nontcherestien 1972.
- Ameller (Michel): De progres technique au service du legislateur l, exemple de L, assemblée nationale Revue pouvoirs n 30 de 1984.

-Ameller (Michel) : Parlement du 2ed press universite Paris de France 1966.

- Amr. Ahassbo: Les rapports entre le pouvoir exécutif ET pouvoir législatif en France et en Egypte, these Clermont F, 1989.
- Avril (p) :Le régine politique de la véré republique Paris l G.D.J. 4e edition 1979.
- BARTHELEMY (Joseph) ET Duez (paul): Le meme. Auteur, Traite de droit constitutionnel Paris Dalloz 1933.
- CAHOUA (paul): Les Commissions Lieu du travail législatif Revue pouvoirs no 34 de 1985.
- Commissions: De L, assemblée nationale Les Commissions L,assemblée nationale Economic 1990.

- DEBRE (M): "Trois caracteristiques du systeme parlementaire francaise " R.F.S.P. 1955.
- Desandre (J): La responsabilite des personnes étendues par les commissions parlementaires dénqete R.D.P. 1986.
- Desandre (Jacques): Les Commissions parlementaires d,enqutete ou de controle en droit francais N.E.D la constitutionnel francaise Nos 4262-4263-4264-1976.
- Desandre (Jacques). Les commissions d,enqutete de controle secret ou public des travaux pouvoirs no 34. 1985 .
- Dider Maus : La politique constitutionnelle de la eme république la decounentation francaise 1998
- Duverger (M): Le systeme politique francais p.u.F 1985.
- E vie oliva: Droit constitutionnel 4 ed Paris 2004.
- Elisabeten vallet :Les commissions d,enquéte parlementaire sous La cinquieme republique R.F. de Droit Constitutionnel press univers Paris de francaise no 50 – 2003 .
- Eugene Pierre: Traite droit. Politique, no 445 cite par luchaine le conseil constitutionnel 1980.
- G. Burdea traite: De science politiquet et les regimes

politiques I.G.p. 1952.

- Gapart (Jacqes) institutions politiques et droit constitutionnel, Paris LGDJ. Pp. (Dimitregores).
- Gicque (1) essai sur la politique de la cinquieme republique paris I.G.D.J 2e edition 1971.
- Gode enot : (J) les instituations de le francaise sous lareve lution et l'empir1951.
- GOGUEL (F.) : Les methodes du travail parlementaire R.F.S. p. 1954
- J. Desandre :Les commissions parlementaires d,enqutete ou du controle et droit francaise these paris 11 1975
- J. Gicquel: Droit constitutionnel et institutions politiques 16 eme èd montchrestion 1999.
- J. Gicquel: Le rôle parlementaire de controle ET devaluation des Paris la documentation francaise 1995.
- J. Mzatier: Le rôle commission d,enqutete du congress les Etats unis R.D.P 1975.
- Jacques blane et Jean marc Viriwux grandes régimes presidential la francaise these 1988.
- Jean claude acquaviva, Droit constitutionnel et institutions politiques 5 ed Gaudino editeur 2001.

▪ Jean paul: la Droit constitutionnel et institutions politiques 4 ed 2000.

▪ Jean Pierre CAMBY. R.D.P. les 40 ed de la véré politique no2 mars Avril 2001.

▪ Jennings (Sirwl) parlement londres 2e edition 1957.

▪ Live (H): l'action executive par les commites des assemblées Revolution Paris these Aixen francaise 1908.

▪ LOQUET (Pa trick); Les commission parlementaires permanents de la veme republique. Paris P.U.F., 1982, p. 22. MAUS (Didier), Textes et documents sur la politique constitutionnel de la veme republique. La constitutionnel francaise. 2e edition, 1982.

▪ M.simmony Les groups parlementaires de LA majorité a: .assemblées nationale 1968 – 1978 La mise en place de ces groupes et Leurs a ctivites Parlementaires these paris 11 1978.

▪ Olivier puhanel: Droit constitutionnel et politique Paris 1999.

▪ Oprelat (MARCL) et Boulouis (Jean): institutions politiques et droit constitutionnel Paris I ed edition 1987.

▪ P.mouRGE. Les enquétes parlementaires these

Montpeleer 1993

- Pactet (Pierre) :Les commissions parlementaires R.D.P. 1954.
- Patrick Loquer, Les commissions parlementaires parlemanentes de la véme République these lille I 1980 puf .
- Pauline Turk: Les commissions parlementaires perlemnentes ET le revue du parlement sous la veme politique Th D 2005.
- Philip laundy; les parlements dans le monde contemprain editions payat louvssanne 1989.
- Philipe Ardant: institutions politiques et z eme droit constitutionnel 2x edition L.G.D.J. Paris 1990.
- Pierre pactet: institutions politiques et droit constitutionnel 130 édition Paris 1999.
- Pti lauvaux: le parlementaires Paris. Pafléreed 1987.
- Sebastien Bernard: La commission mixte paritaire R.F.D Droit constitutionnel no 47. 2001.
- Trhnka (M): les commissions mixtes paritaires R.D.P. 1963 p. 177- 1967.
- X. Roques et J.L. tlerin les commissions parlementairs 4 dminístration 1983.

- Xavier, La tour: Des rapports entre les parlements et le Gouverenment sous La Législative R.D.P Nou. Dec 2000 .

ثانيا: المراجع الإنجليزية:-

- American Governmental politics Today : the essentials brabura A Brdes 1994 Mack Shelleny.
- Austion Ranney: Covernning an introduction to political science, prentice hall international in 1996.
- Brown Charles : House Practice : A Guide to the Rules Precedents and Procedures of the House ch 11 (Committees sec ip 234)1996
- C.Rossitier: parties and politics in American, the new American library 1961.
- Campion, An introduction to the procedure of the house of commons .2000
- Charles Tiefer; congressional practice and procedure Reference, Researeh and legislative guide 1989, p 77 special committees.
- Dove Robent B: Enactment of law diray of congress updated February 1997.
- Gavin Drewry; The new select committees, second edition clarendon pres oxford 1989.

- George. B Galloway : the Legislative process in Congress N.Y 1953.
- Hargove; The power of modern presidency U.S.A 1974.
- How congress workes, Second Edition 1991. The library of American Embassy.
- I.A Abraham Aparlementary dictionary seconed edition Batter warths London 1969 .
- J.Blonc, J.M virieax ph. Waguet Grandes regimes politiques etrangersirey 1988.
- Nelson.W .polsby legislative in Fred I greenstein 8 Nolson W polsby (eds) Handbook of political science (Reading M.A Addison – Wesley 1975.
- Schneider, juiy: The committee system in the U.S congress library of congress G.R.S Report no RSZ 794 up dated may 2003.
- Smith Steven and others: The American congress 1980
- Vincent. Carol H: the Committee system in the U.S congress U.S. library of congress, Congressional Research service Repont no 95 – 591 Washingion 1995.
- Walkand (S.A.) the Legislative process in Great Britain London. 1968.

- Willian Cohen: Jonathan D. Varat. Constitutionnel law cases and matieral ninth edition westbary New-York Foundation press 1993.
- Young William : Essentials of American National Government 2002.

الفهرس

الموضوع	رقم الصفحة
الفرع الأول: دور اللجان البرلمانية في مرحلة اقتراح القوانين.	١٠٣
الفرع الثاني: ضوابط عمل اللجان البرلمانية فى فرنسا.	١٠٨
المبحث الثاني: الدور التشريعى للجان البرلمانية فى أمريكا	١١١
المطلب الأول: دور اللجان في مراحل العملية التشريعية فى أمريكا.	١١٥
الفرع الأول: دور اللجان البرلمانية فى مرحلة اقتراح القوانين.	١١٥
الفرع الثاني: دور اللجـان البـرلمـانية فى مرحلة المناقشة.	١١٦
المطلب الثاني: أسلوب عمل اللجان البرلمانية فى أمريكا	١٢٠
الفرع الأول: تشكيل عضوية اللجان فى أمريكا.	١٢٤
الفرع الثاني: دور رئيس اللجنة فى أمريكا.	١٢٨
الفصل الثاني : دور اللجان البرلمانية بين أجهزة المجالس النيابية في مصر	١٣٥
المبحث الأول: النصوص الحاكمة لعمل اللجان البرلمانية فى مصر .	١٣٥
المطلب الأول: النصوص الدستورية واللائحية واللجان البرلمانية.	١٣٥
المطلب الثاني: اللائحة الداخلية لمجلس الشعب والحاجة إلى مراجعتها.	١٤١
المبحث الثاني: علاقة اللجان البرلمانية بأجهزة المجلس الأخرى فى مصر	١٤٣
المطلب الأول: رئيس المجلس واللجان البرلمانية	١٤٤
الفرع الأول: اختيار رئيس المجلس وعلاقته باللجان	

رقم الصفحة	الموضوع

الموضوع	رقم الصفحة

الموضوع	رقم الصفحة

الباب الأول

الموضوع	رقم الصفحة

الموضوع	رقم الصفحة

الموضوع	رقم الصفحة

رقم الايداع
٢٠١٠ / ١٠٠٥٥
الترقيم الدولى
978 - 977 - 04 -6435 - 6

